XV legislatura

Atto comunitario n. 30

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE (COM (07) 249 def.)

N. 74
28 novembre 2007

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XV legislatura

Atto comunitario n. 30

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE (COM (07) 249 def.)

Dossier n. 74
28 novembre 2007

A cura di Davide A. Capuano

XV Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore
Maria Valeria Agostini tel. 06 6706_2405

Segretario parlamentare
Documentarista
Federico Pommier Vincelli _3542

Segreteria

Fax 06 6706_4336
Simona Petrucci _2989
Marzia Aizpuru _3666

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali
(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare
capo ufficio
Alessandra Lai _2969

Segretario parlamentare
Documentarista
Elena Di Pancrazio _3882

Coadiutori parlamentari
Nadia Quadrelli _2653
Laura E. Tabladini _3428
Monica Delli Priscoli _4707

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari
(Assemblee Consiglio d'Europa, OSCE, INCE)
fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio
Stefano Filippone Thaulero _3652

Segretario parlamentare Documentarista
Giuseppe Trezza _3478

Coadiutori parlamentari
Daniela Farneti _2884
Antonella Usiello _4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea
fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio
Luigi Gianniti _2891

Consigliere
Davide A. Capuano _3477

Segretari parlamentari Documentaristi
Patrizia Borgna _2359
Luca Briasco _3581
Viviana Di Felice _3761

Coadiutori parlamentari
Marianna Guarino _5370
Silvia Perrella _2873
Antonia Salera _3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato
fax. 06 233237384

Segretario parlamentare
Interprete Coordinatore
Paola Talevi _2482

Coadiutore parlamentare
Adele Scarpelli _4529

–

Segretari parlamentari Interpreti
Alessio Colarizi Graziani 3418
Patrizia Mauracher _3397
Claudio Olmeda _3416
Cristina Sabatini _2571
Angela Scaramuzzi _3417

Ha collaborato la dott.ssa Benedetta Cuomo

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	I
Atto comunitario n. 30: Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE - (COM (07) 249 def.)	"	1
Documento di lavoro della Commissione. Documento di accompagnamento della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE - Sintesi della valutazione d'impatto - (SEC (07) 604)	"	21
Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 23 ottobre 2007 - Causa C-440/05	"	31
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in merito alle conseguenze della sentenza 13.9.2005 della Corte (C-176/03 Commissione contro Consiglio)	"	45
Disegno di legge recante disposizioni penali contro il grave sfruttamento dell'attività lavorativa e interventi per contrastare lo sfruttamento di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale (approvato dal Senato) (A.C. n. 2874)	"	55
Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 recante testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (art. 22)	"	61

NOTA ILLUSTRATIVA

1. La proposta di direttiva

Nel quadro delle proposte messe a punto dalla Commissione per elaborare una politica globale d'immigrazione[1], figura, in particolare, la proposta di direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'Unione europea[2]. Tale proposta si inserisce nell'ambito degli sforzi messi in atto dall'Unione per contrastare il lavoro clandestino, considerato uno dei settori prioritari nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi[3].

La possibilità di trovare lavoro mentre ci si trova clandestinamente nell'Unione europea viene considerato un fattore di attrazione per l'immigrazione illegale. In effetti, fino a quando i migranti illegali riusciranno a trovare facilmente lavoro, peraltro con scarso rischio di essere scoperti, essi continueranno a migrare verso l'Unione[4]. Partendo dai provvedimenti già

---

[1]La politica globale d'immigrazione offre un quadro di riferimento coerente ed efficace per rispondere alle sfide e alle opportunità connesse alle migrazioni, basandosi sulle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999, sul programma dell'Aia del 2004 e sull'approccio globale in materia di migrazione. Tale approccio, in particolare, adottato dal Consiglio europeo nel dicembre del 2005, associa la problematica migratoria alle relazioni esterne e alla politica dello sviluppo per affrontare il vasto programma della migrazioni in maniera integrata, globale ed equilibrata in partenariato con i paesi terzi. L'approccio interessava inizialmente l'Africa e l'area mediterranea (cfr. Comunicazione della Commissione europea intitolata "*L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione*"- COM(2006) 735 definitivo). Nelle conclusioni del dicembre 2006, il Consiglio europeo ha poi invitato la Commissione a "*presentare proposte sul dialogo rafforzato e misure concrete*" per quanto riguarda l'applicazione dell'approccio globale alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea. Il 16 maggio 2007, la Commissione ha adottato una comunicazione in linea con tali conclusioni (cfr. Comunicazione della Commissione dal titolo "*Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea* - COM(2007) 247 definitivo).

[2] COM(2007) 249 definitivo, in allegato. La proposta riguarda solo la politica dell'immigrazione e non anche la politica del lavoro o la politica sociale. Essa prevede sanzioni per i datori di lavoro e non per gli immigrati impiegati illegalmente. In proposito, si ricorda tuttavia che la proposta della Commissione in materia di rimpatrio COM(2005) 391 stabilisce come regola generale che gli Stati membri debbano emettere una decisione di rimpatrio per i cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente.

[3] In particolare, l'assunzione di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare è parte del più ampio problema del lavoro sommerso, cioè di attività remunerate che sono legali in quanto alla natura, ma non vengono dichiarate alle autorità pubbliche (cfr. COM(98) 219). Il fenomeno del lavoro sommerso e gli altri aspetti collegati riguardano però non solo i cittadini dei paesi terzi ma anche quelli dell'Unione europea. In proposito, la Commissione ha annunciato che presenterà una comunicazione su queste problematiche nell'autunno del 2007 (cfr. relazione alla proposta di direttiva in esame, pag. 3).

[4] L'impiego di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente è dovuto, spiega la Commissione, alla "*convergenza fra l'offerta di lavoro da parte di immigrati che cercano un migliore standard di vita e la domanda di datori di lavoro pronti ad assumerli per posti solitamente qualificati e sottoremunerati. (...) secondo stime, il numero dei cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'Unione europea varia fra i 4,5 e gli 8 milioni. Il lavoro illegale si concentra in settori particolari come l'edilizia, l'agricoltura, i*

esistenti negli Stati membri, scopo della proposta è quindi quello di contrastare tale fenomeno, garantendo che ciascuno Stato membro introduca – ed applichi effettivamente – sanzioni analoghe per i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi in posizione irregolare. In tale contesto, la base giuridica più appropriata per la direttiva è costituita dall'articolo 63, paragrafo 3, lettera *b*), del trattato CE[5].

La proposta di direttiva pone un divieto generale di impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare (articolo 3), escludendo in tal modo dal proprio ambito di applicazione i cittadini comunitari così come quelli il cui diritto al lavoro in uno Stato membro è limitato da disposizioni transitorie (articoli 1 e 2). In vista del divieto generale di cui sopra, la proposta stabilisce obblighi di natura burocratica a carico del datore di lavoro (persona fisica o giuridica), tra cui quello volto alla verifica, prima dell'assunzione di cittadini di paesi terzi, del possesso da parte di questi ultimi di un valido permesso di soggiorno o di altro titolo, che ne autorizzi la permanenza sul territorio nazionale, prevedendo altresì che una copia dello stesso titolo autorizzatorio sia tenuta a disposizione delle autorità competenti ai fini di eventuali controlli. L'onere di verifica dei titoli da parte dei datori di lavoro è limitato al falso grossolano. I datori di lavoro che possono mostrare di avere adempiuto agli obblighi su citati non sono passibili di sanzioni (articoli 4 e 5).

Sotto il profilo sanzionatorio, la proposta prevede che le violazioni commesse dai datori di lavoro devono essere punite con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che possono essere di natura amministrativa. Esse, in ogni caso, dovrebbero comprendere:

- le sanzioni pecuniarie e, nel caso in cui siano effettuate procedure di rimpatrio, i costi connessi a quest'ultimo (articolo 6); nonché
- la corresponsione dei salari arretrati al lavoratore irregolarmente soggiornante, anche senza espressa domanda di quest'ultimo, oltre che pagamento delle tasse e dei contributi relativi alla sicurezza sociale (articolo 7).

---

servizi di pulizia e il settore alberghiero/catering". Gli svantaggi connessi all'uso del lavoro illegale sono molteplici: esso, infatti, porta a perdite per le finanze pubbliche, abbatte i salari e deteriora le condizioni di lavoro, falsa la concorrenza tra le imprese, priva i lavoratori non dichiarati di copertura sanitaria e dei diritti alla pensione, che dipendono dal versamento dei contributi. Non solo, ma i cittadini di paesi terzi impiegati illegalmente si trovano "*in una posizione ancor più vulnerabile poiché, se fermati, verranno con ogni probabilità rimandati nel paese d'origine*" (cfr. relazione alla proposta di direttiva in esame, pag. 3).

[5]Tale norma prevede che: "*Il Consiglio (...) adotta: (...); 3) misure in materia di politica dell'immigrazione nei seguenti settori: (...); b) immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare*". Questa base giuridica non copre tuttavia le misure relative ai cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare nell'Unione europea ma che lavorano in violazione del loro *status*, ad esempio studenti di paesi terzi che lavorano più del numero delle ore autorizzato. Di conseguenza, tali situazioni – benché anch'esse importanti per ridurre il fattore di richiamo rappresentato dal lavoro – non sono oggetto della proposta.

Per le imprese, in particolare, è prevista la possibilità di altri provvedimenti, quali l'esclusione dal beneficio di prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici per un periodo fino a cinque anni; l'esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici per un periodo fino a cinque anni; il rimborso delle prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici - inclusi fondi UE gestiti dagli Stati membri – ottenuti nei 12 mesi precedenti la constatazione del lavoro illegale; la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti in cui ha avuto luogo la violazione (articolo 8).

Con riferimento all'aspetto più propriamente penale, la proposta di direttiva individua (articolo 10) le violazioni di maggiore gravità, perpetrate intenzionalmente e concernenti:

- la reiterazione del comportamento di impiego di cittadini di paesi terzi illegalmente soggiornanti da parte del lavoratore (articolo 10, paragrafo 1, lettera *a*);
- l'impiego di almeno quattro lavoratori provenienti da paesi terzi non in regola con le norme sull'ingresso ed il soggiorno (lettera *b*);
- particolari condizioni di sfruttamento (lettera *c*) ovvero consapevolezza della specifica situazione del lavoratore quale vittima della tratta di esseri umani (lettera *d*).

In relazione ad esse, la proposta stabilisce in capo agli Stati membri l'obbligo di adottare le misure necessarie affinché i reati sopra descritti vengano puniti con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive (articolo 11) .

In riferimento alle persone giuridiche, si fa peraltro specifico obbligo agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie affinché esse possano essere considerate responsabili dei reati di cui all'articolo 10[6] e quindi punibili con sanzioni pecuniarie e che possono comprendere altre misure, quali l'esclusione dal beneficio di prestazioni o sovvenzioni pubbliche; l'esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici per un periodo fino a cinque anni; l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di attività agricole, industriali o commerciali; l'assoggettamento a controllo giudiziario; e, da ultimo, provvedimenti giudiziari di liquidazione (articolo 13).

Allo scopo di attivare un meccanismo efficace, la proposta di direttiva consente, inoltre, ai lavoratori interessati di presentare denuncia sia direttamente che tramite terzi, quali i sindacati od altre associazioni; mentre, sotto l'aspetto premiale, viene prevista la concessione di permessi di soggiorno ai lavoratori, vittime della situazione di sfruttamento, che cooperano nei procedimenti penali a carico del datore di lavoro, di durata limitata alla definizione delle procedure

[6] Nella proposta non è tuttavia specificato se la responsabilità delle persone giuridiche debba essere penale. Di conseguenza, gli Stati membri che non riconoscono la responsabilità penale delle persone giuridiche non sono quindi obbligati a modificare i loro sistemi.

giudiziarie (articolo 14). Si prevede, infine, l'obbligo per gli Stati membri di effettuare ogni anno un certo numero di controlli nei confronti almeno del 10% delle imprese stabilite sul proprio territorio, a tal fine selezionate in base ad un'analisi di rischio (articolo 15).

2. L'*iter* legislativo comunitario

Per quanto concerne l'*iter* legislativo della proposta, si ricorda che, nella riunione del gruppo di lavoro del Consiglio Migrazione ed espulsioni, tenutasi il 5 e 6 novembre u.s. a Bruxelles, si è concluso un primo *screening* dal quale sono emerse una serie di riserve da parte delle delegazioni degli Stati membri relativamente ad una serie di punti qualificanti della direttiva, tra i quali, in particolare, l'ambito di applicazione e le sanzioni penali.

Sul primo versante, si ritiene opportuno prevedere meccanismi che consentano di estendere la direttiva anche agli stranieri residenti regolarmente sul territorio nazionale e che però lavorano illegalmente. In merito, si è espresso pure il gruppo Questioni sociali del Consiglio, più di recente consultato, il quale, pur essendo in favore della proposta di direttiva, ritiene comunque necessaria un'estensione del campo di applicazione della stessa, aderendo in tal modo alla posizione del gruppo Migrazioni. Al riguardo, va tuttavia rilevato che, qualora si optasse per una tale estensione, sorgerebbe poi il problema di individuare una base giuridica appropriata per la direttiva, non essendo allo scopo sufficiente l'articolo 63, paragrafo 3, lettera *b*), del trattato CE, che si riferisce alle sole "*misure in materia di politica dell'immigrazione*" inerenti il settore della "*immigrazione e soggiorno irregolari*".

Per quanto concerne l'altro punto qualificante della proposta, ossia le sanzioni penali, si è manifestato un orientamento volto a rivedere la materia alla luce del prossimo parere del gruppo Diritto penale sostanziale, che dovrebbe essere adottato a seguito della recente sentenza della Corte di giustizia del 23 ottobre 2007, causa C-440/05, *Commissione contro Consiglio*[7]. Quest'ultima, pur constatando che "*in linea di principio la legislazione penale, come del resto le norme di procedura penale, non è di competenza della Comunità*", attribuisce al legislatore comunitario la possibilità di imporre agli Stati membri l'obbligo di adottare misure penali a livello comunitario, su base settoriale ed esclusivamente ove sia accertata la necessità di lottare contro gravi inadempienze all'attuazione degli obiettivi della comunità, nonché di prevedere misure penali per garantire la piena efficacia di una politica comunitaria e il buon funzionamento di una libertà[8]. Obiettivi, tra i quali rientra, come specificato dalla Commissione nella

[7] In allegato.

[8] Punto 66. Si vedano in tal senso anche le sentenze 11 novembre 1981, causa 203/80, *Casati*, *Racc.* pag. 2595, punto 27; 16 giugno 1998, causa C- 226/97, *Lemmens*, *Racc.* pag. I-3711, punto 19, nonché 13 settembre 2005, *Commissione contro Consiglio*, *Racc.* pag. I-1789, punto 47.

sua comunicazione del 23 novembre 2005, anche il rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali[9]. Nel caso specifico della proposta in esame, è intervenuto il Servizio giuridico del Consiglio, ritenendo la norma che sancisce il divieto dell'impiego di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente rientrante tra quelle che possono essere accompagnate dall'imposizione, agli Stati membri, dell'obbligo di introdurre sanzioni penali per i casi di (grave) violazione, al fine di assicurare l'efficacia della norma medesima[10]. Ciò in quanto la stessa rientra in uno dei settori delle politiche comunitarie, tra cui quelli contemplati dagli articolo 62 e 63 del trattato CE, in cui la Comunità ha la competenza per armonizzare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Con particolare riferimento ai permessi premiali di soggiorno, previsti dall'articolo 14 della proposta di direttiva, è emersa in seno alla citata riunione del gruppo di lavoro Migrazione ed espulsioni l'assoluta contrarietà delle delegazioni alla concessione di permessi premiali per i lavoratori particolarmente sfruttati o che abbiano cooperato nei procedimenti a carico dei datori di lavoro. La delegazione italiana ha sottolineato invece la necessità di rivedere nel complesso la struttura sanzionatoria della direttiva (sanzioni amministrative e penali, loro concessione, reati perseguibili d'ufficio o su istanza di parte, misure premiali per gli illegali particolarmente sfruttati o che cooperino con le autorità) nell'ottica di conferire efficacia alle disposizioni, in relazione al duplice obiettivo, da una parte, dell'emersione del lavoro nero, positivo per gli Stati membri sotto il profilo del recupero fiscale e contributivo, e, dall'altra, della tutela del lavoratore illegale sfruttato. In tale ambito, secondo la delegazione italiana, non emergono dalla direttiva meccanismi efficaci che consentano uno stimolo per il lavoratore clandestino a denunciare lo sfruttamento lavorativo o le condizioni d'illegalità del suo rapporto di lavoro, dal momento che, terminate le procedure civili o penali, rimane la sanzione dell'espulsione, conseguente alla sua qualità di straniero illegalmente presente sul territorio nazionale. In tale ottica, si è richiesta la possibilità di consentire agli Stati membri di poter adottare misure premiali più favorevoli, nell'ambito della salvaguardia della legislazione nazionale, quale clausola di miglior favore, introdotta nella maggior parte delle direttive comunitarie ed assente, invece, nella proposta di direttiva in oggetto. La delegazione italiana ha proposto di integrare la fattispecie di reato di cui alla lettera *c*), paragrafo 1, articolo 10 della proposta con il riferimento all'intermediazione abusiva di manodopera, riprendendo a tal proposito il contenuto della norma di contrasto al caporalato, prevista dal disegno di legge

---

[9] *Comunicazione della commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in merito alle conseguenze della sentenza 13 settembre 2005 della corte (C-176/03 Commissione contro Consiglio).* COM(2005) 583 definitivo, in allegato

[10] Doc. n. 14655/07 del 5 novembre 2007.

(A.C. 2784) in discussione alla Camera dei deputati, di cui al paragrafo successivo.

3. La normativa interna

Per quanto concerne la normativa nazionale esistente in materia, essa non sembra contemplare *prima facie* le fattispecie di reato previste in modo dettagliato dall'articolo 10 della proposta di direttiva. L'articolo 22, comma 12, del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (d'ora poi T.U. immigrazione)[11], prevede infatti l'irrogazione di sanzioni penali al datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri nel solo caso in cui questi siano privi del permesso di soggiorno ovvero questo sia scaduto, revocato o annullato[12]. In tal caso, il datore di lavoro sarà punito con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato[13].

Tuttavia, il Senato ha approvato di recente un disegno di legge (A.S. 1201) - attualmente all'esame della Camera dei deputati (A.C. 2784)[14] – volto ad introdurre "*Disposizioni penali contro il grave sfruttamento dell'attività lavorativa e interventi per contrastare lo sfruttamento di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale*".

In particolare, l'articolo 2 del disegno di legge modifica il comma 12 dell'articolo 22 del T.U. immigrazione[15], riferendo genericamente la contravvenzione *ivi* contemplata al datore di lavoro che occupi alle proprie dipendenze lavoratori stranieri irregolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, mantenendo il regime sanzionatorio previsto dalla normativa vigente in relazione alla pena principale, con l'esclusione però della pena detentiva per il caso del datore di lavoro domestico che non sia organizzato in forma di impresa e che non impieghi più di due persone irregolarmente soggiornanti. In tal caso, è

---

[11] Pubblicato in G.U. 18 agosto 1998, n. 191, S.O.

[12] Al riguardo, va rilevato tuttavia che la normativa nazionale vigente, a differenza della proposta di direttiva in esame, non prevede specifici obblighi di natura burocratica a carico del datore di lavoro, volti, ad esempio, alla verifica, prima dell'ingaggio del cittadino straniero, del possesso del permesso di soggiorno. L'intero procedimento relativo all'assunzione dei lavoratori stranieri, a tempo determinato o indeterminato, è infatti attualmente gestito, a norma dell'articolo 22 T.U. immigrazione, nell'ambito dello Sportello unico per l'immigrazione. La normativa vigente prevede, inoltre, che la proposta di contratto di soggiorno per lo straniero in posizione di soggiorno regolare presentata dal datore di lavoro allo Sportello includa, altresì, l'impegno al pagamento delle spese di ritorno dello straniero nel paese di provenienza (articolo 22, comma 2, lettera *c*).

[13] La medesima disciplina viene estesa anche al lavoro stagionale dal successivo articolo 24, comma 6 del T.U. immigrazione, secondo il quale: "*Il datore di lavoro che occupa alle sue dipendenze, per lavori di carattere stagionale, uno o più stranieri privi del permesso di soggiorno per lavoro stagionale, ovvero il cui permesso sia scaduto, revocato o annullato, è punito ai sensi dell'articolo 22, comma 12*".

[14] In allegato.

[15] In allegato.

prevista l'irrogazione della sola pena dell'ammenda da 3.000 e 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato (comma 1, lettera *a*).

Il comma 1 dell'articolo 2, alla lettera *b*), aggiunge inoltre due nuovi commi (12-*bis* e 12-*ter*) all'articolo 22 del T.U. immigrazione. In particolare, il comma 12-*bis* introduce una nuova fattispecie di reato riguardante il datore di lavoro che utilizzi lavoratori stranieri irregolarmente soggiornanti usufruendo di un'attività di intermediazione abusiva di manodopera ai sensi dell'articolo 18 del D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (cd. Legge Biagi)[16]. La sanzione prevista è quella della reclusione fino a 3 anni e la multa di 7.000 euro per ogni lavoratore straniero impiegato. Il comma 12-*ter* prevede invece la possibilità che, a fini cautelari, venga disposto il sequestro del luogo di lavoro (ai sensi dell'articolo 321 c.p.p.) in cui risulti occupato il lavoratore straniero che versi nelle condizioni sopra indicate dal nuovo comma 12-*bis*.

Il comma 3 dell'articolo 2 mira al necessario coordinamento normativo conseguente all'introduzione dei due nuovi reati di cui all'articolo 603-*bis* c.p.[17] e all'articolo 22, comma 12-*bis* T.U. immigrazione, con particolare riferimento

---

[16] D.lgs. 10 settembre 2003 n. 276, recante *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla L. 14 febbraio 2003, n. 30*", pubblicato in G. U. 9 ottobre 2003, n. 235, S.O.

[17] L'articolo 1 del disegno di legge nazionale introduce nel codice penale l'articolo 603-*bis*, intitolato "*Grave sfruttamento dell'attività lavorativa*", con lo scopo di sancire la punibilità del cosiddetto caporalato, fenomeno di grave sfruttamento dei lavoratori, prevedendo, tra le circostanze aggravanti, l'impiego di stranieri irregolarmente soggiornanti. Si riporta di seguito il testo del nuovo articolo del codice penale,: "*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque recluti lavoratori, ovvero ne organizzi l'attività lavorativa, sottoponendo gli stessi a grave sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, anche non continuative, esercitate nei confronti del lavoratore sottoposto a condizioni lavorative caratterizzate da gravi violazioni di norme contrattuali o di legge ovvero a un trattamento personale degradante, connesso alla organizzazione e gestione delle prestazioni, è punito con la reclusione da tre a otto anni, nonché con la multa di euro 9.000 per ogni persona reclutata o occupata. La pena è aumentata se tra le persone reclutate o occupate di cui al precedente periodo vi sono minori degli anni diciotto o stranieri irregolarmente soggiornanti. La condanna per il delitto di cui al primo comma comporta: a) l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, per il periodo di un anno; b) la perdita del diritto di beneficiare di qualsiasi agevolazione, finanziamento, premio, restituzione e sostegno regionale, delle province autonome, nazionale e comunitario per l'anno o la campagna a cui si riferisce l'illecito accertato e la revoca dei suddetti benefici già concessi per il medesimo anno o campagna. Nel settore agricolo si applicano, a tale fine, l'articolo 33 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, e successive modificazioni, e l'articolo 3, comma 5, della legge 23 dicembre 1986, n. 898; c) ove si accerti l'occupazione di almeno un lavoratore straniero irregolarmente soggiornante sul territorio nazionale, la sospensione delle attività dell'unità produttiva interessata per un mese, con esclusione delle attività concernenti cicli biologici agricoli o di allevamento del bestiame*".
Per completezza di informazione, è opportuno rilevare in questa sede che il medesimo articolo 1 del disegno di legge, al comma secondo, novella l'articolo 380, comma 2, lettera *d*), del codice di procedura penale, incidendo, in maniera indiretta, sull'articolo 18 del T.U. immigrazione, relativo al soggiorno per motivi di protezione sociale. Nello specifico, la previsione dell'arresto obbligatorio in fragranza, nei casi di grave sfruttamento, comporta l'inclusione di tale fattispecie nella casistica prevista per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

alla disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al decreto legislativo 231/2001[18].

Il comma 4 dell'articolo 2 stabilisce, infine, il raddoppio delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla legge per le infrazioni concernenti un rapporto di lavoro che riguardi un lavoratore straniero irregolarmente soggiornante. La disposizione in esame è volta a raddoppiare tutte le sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla normativa vigente per le violazioni concernenti la disciplina del rapporto di lavoro subordinato, nel caso in cui parte di tale rapporto sia uno straniero irregolarmente soggiornante.

[18] Si tratta del D.lgs. 8 giugno 2001 n. 231, recante la *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della L. 29 settembre 2000, n. 300*", pubblicato in G.U. 19 giugno 2001, n. 140.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.5.2007
COM(2007) 249 definitivo

2007/0094 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE

(presentata dalla Commissione)

{SEC(2007) 596}
{SEC(2007) 603}
{SEC(2007) 604}

RELAZIONE

1) CONTESTO DELLA PROPOSTA

- **Motivazione e obiettivi della proposta**

La presente proposta si inserisce nell'ambito degli sforzi messi in atto dall'Unione europea per elaborare una politica globale d'immigrazione. La Commissione intende presentare, nel settembre 2007, una prima proposta sull'immigrazione legale conformemente al piano d'azione del dicembre 2005[1].

Uno dei fattori che incoraggiano l'immigrazione illegale nell'UE è la possibilità di trovare lavoro. La presente proposta intende ridurre questo fattore di richiamo colpendo specificamente l'offerta di lavoro ai cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE. Partendo dai provvedimenti già esistenti negli Stati membri, scopo della presente proposta è garantire che ciascuno di essi introduca – ed applichi effettivamente - sanzioni analoghe per i datori di lavoro che impiegano questi cittadini.

La Commissione ha suggerito questa misure nella comunicazione del luglio 2006 riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi[2]. Il Consiglio europeo ha approvato il suggerimento nel dicembre 2006 e ha invitato la Commissione a presentare delle proposte.

- **Contesto generale**

L'impiego di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente (in appresso "lavoro illegale") è il risultato della convergenza fra l'offerta di lavoro da parte di immigrati che cercano un migliore standard di vita e la domanda di datori di lavoro pronti ad assumerli per posti solitamente poco qualificati e sottoremunerati. Difficile quantificare l'ampiezza del fenomeno: secondo stime, il numero dei cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente dell'UE varia fra i 4,5 e gli 8 milioni. Il lavoro illegale si concentra in settori particolari come l'edilizia, l'agricoltura, i servizi di pulizia e il settore alberghiero /catering.

Da un lato, il lavoro illegale – come il lavoro sommerso dei cittadini UE – porta a perdite per le finanze pubbliche, può abbattere i salari e deteriorare le condizioni di lavoro, può falsare la concorrenza fra le imprese, e priva i lavoratori non dichiarati di copertura sanitaria e dei diritti alla pensione, che dipendono dal versamento dei contributi. D'altro lato, i cittadini di paesi terzi impiegati illegalmente sono in una posizione ancora più vulnerabile poiché, se fermati, verranno con ogni probabilità rimandati nel paese d'origine.

La presente proposta riguarda la politica dell'immigrazione, non la politica del lavoro o la politica sociale, e prevede sanzioni per i datori di lavoro e non per gli immigrati impiegati illegalmente (anche se la proposta della Commissione del 2005 in materia di rimpatrio stabilisce come regola generale che gli Stati membri debbano emettere una decisione di rimpatrio per i cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente).

---

1 COM(2005)669.
2 COM(2006)402.

- **Disposizioni esistenti nel settore della proposta**

La raccomandazione del Consiglio del 22 dicembre 1995 sull'armonizzazione dei mezzi di lotta contro l'immigrazione clandestina e il lavoro illegale[3] proponeva di incitare i datori di lavoro intenzionati ad assumere persone straniere a verificarne la posizione in materia di soggiorno o di lavoro, e di rendere passibili di sanzioni i datori di lavoro di cittadini stranieri sprovvisti di permesso. La raccomandazione del Consiglio del 27 settembre 1996 relativa alla lotta contro il lavoro illegale di cittadini di Stati terzi[4] proponeva in particolare di vietare l'assunzione di cittadini di paesi terzi sprovvisti del necessario permesso di lavoro, e di irrogare, in caso di violazione, sanzioni di carattere penale e/o amministrativo. La presente proposta si fonda su queste raccomandazioni e impone agli Stati membri di vietare il lavoro illegale, di introdurre sanzioni e di obbligare i datori di lavoro a prendere misure preventive e altri controlli.

La politica europea contro l'immigrazione illegale prevede disposizioni contro la tratta degli esseri umani e il traffico di persone attraverso le frontiere. La decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani[5] rende punibili come reati la tratta delle persone a fini di sfruttamento di manodopera o di sfruttamento sessuale e prevede un ravvicinamento delle pene. Ai sensi della presente proposta, il lavoro illegale potrebbe addirittura configurare un reato più grave di tratta se ricorrono le condizioni della decisione quadro, specialmente la coercizione e l'inganno ai fini di sfruttamento di manodopera. La presente proposta, tuttavia, riguarda le situazioni in cui non si configurano coercizione o inganno.

Una direttiva del 2002[6] e la decisione quadro che la accompagna[7] riguardano il traffico di persone, definendo i reati di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali e ravvicinando le sanzioni. Non è escluso che il lavoro illegale sia connesso al favoreggiamento dell'ingresso e/o del soggiorno di immigrati clandestini da pesi terzi, ma la presente proposta riguarda anche i datori di lavoro non coinvolti in questi reati.

- **Coerenza con altre politiche e obiettivi dell'Unione**

L'assunzione di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare è parte del più ampio problema del lavoro sommerso, cioè di attività remunerate che sono legali in quanto alla natura, ma non vengono dichiarate alle autorità pubbliche[8]. Il fenomeno del lavoro sommerso e gli altri aspetti collegati riguardano i cittadini sia dei paesi terzi che dell'Unione europea, e la Commissione presenterà una comunicazione su queste problematiche nell'autunno 2007.

Le misure previste ai sensi della presente proposta sono coerenti con la politica e con le azioni a livello comunitario di prevenzione e di lotta contro la frode fiscale, e la sostengono.

---

3 GU C 5 del 10.1.1996, pag. 1.
4 GU C 304 del 14.10.1996, pag. 1.
5 GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 1.
6 GU L 328 del 5.12.2002, pag. 17.
7 GU L 328 del 5.12.2002, pag. 1.
8 COM(98)219.

La presente proposta rispetta i diritti fondamentali e non pregiudica i diritti dei cittadini di paesi terzi in quanto lavoratori, ad esempio il diritto di iscriversi a un sindacato, di partecipare alle contrattazioni collettive e di beneficiarne, e di godere di condizioni di lavoro conformi alle norme di salute e sicurezza. Quanto agli illeciti contemplati, va osservato che, ai sensi della presente proposta, un datore di lavoro che verifica i documenti di un futuro dipendente non sarà considerato responsabile se, ad esempio, tali documenti risultano in realtà essere falsi. Le sanzioni penali sono limitate ai casi più gravi, e sono proporzionate all'entità o alla gravità del reato. I dati personali che i datori di lavoro e le autorità devono gestire nell'applicare la presente proposta dovranno essere trattati conformemente alla direttiva 95/46/CE sulla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali[9].

2) CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

- **Consultazione delle parti interessate**

Metodi di consultazione, principali settori interpellati e profilo generale dei partecipanti

Si sono svolte riunioni con l'ETUC e con l'UNICE/Business Europe. Gli Stati membri sono stati consultati nell'ambito del comitato della Commissione sull'immigrazione e l'asilo.

Ai fini dell'elaborazione della presente proposta si sono anche tenuti seminari e workshop cui hanno partecipato rappresentanti delle parti sociali e di ONG. In occasione dello studio esterno ordinato dalla Commissione per la valutazione d'impatto, si è avuta un'ulteriore consultazione degli Stati membri (inclusi gli organi di contrasto), dei sindacati, delle associazioni dei datori di lavoro e di ONG con questionari e colloqui.

Sintesi delle risposte e del modo in cui sono state prese in considerazione

La Commissione ha tenuto conto delle osservazioni formulate in risposta alla sua comunicazione del luglio 2006.

- **Ricorso ad esperti**

Non è stato necessario ricorrere ad esperti esterni.

- **Valutazione d'impatto**

Nella valutazione d'impatto sono state prese in considerazione le alternative presentate in appresso.

Opzione 1: status quo. La maggior parte degli Stati membri (se non tutti) ha già introdotto sanzioni contro i datori di lavoro e misure preventive, che tuttavia non si sono dimostrate efficaci. L'opzione 1 non creerebbe condizioni uniformi e la situazione rischia addirittura di peggiorare poiché le differenze fra gli Stati membri potrebbero

---

9 GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

aumentare. Il livello delle sanzioni esistenti potrebbe essere così basso da non controbilanciare il vantaggio economico del lavoro illegale. I datori di lavoro, i paesi terzi e i loro cittadini non riceverebbero nessun messaggio forte sulle minori possibilità di sfuggire alle sanzioni.

Opzione 2: armonizzazione delle sanzioni contro i datori di lavoro dell'UE che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente, con obbligo di applicazione per gli Stati membri (obbligo di effettuare un certo numero di ispezioni sui posti di lavoro). Questa opzione ridurrebbe le discrepanze nelle legislazioni e nella loro applicazione e favorirebbe la creazione di condizioni uniformi. Il livello minimo delle sanzioni contro i datori di lavoro aumenterebbe in diversi Stati membri e ciò avrebbe un maggiore effetto deterrente. L'accresciuto livello di applicazione dovrebbe permettere di arginare il lavoro illegale.

Opzione 3: armonizzazione delle misure preventive: obbligo comune per i datori di lavoro dell'UE di fare una copia della documentazione rilevante (permesso di soggiorno) e di informare gli organi nazionali competenti. Questa opzione ridurrebbe il lavoro illegale poiché i datori di lavoro potrebbero determinare subito se il potenziale dipendente è autorizzato o meno a lavorare. I datori di lavoro avrebbero questo minimo onere supplementare, e del resto diversi Stati membri già prevedono che effettuino una verifica dei documenti. Verrebbero a crearsi condizioni uniformi poiché in tutta l'UE verrebbero seguite le stesse procedure; d'altro lato, potrebbero aumentare le frodi sull'identità e le falsificazioni di documenti. Dovrà essere garantita la tutela dei dati.

Opzione 4: armonizzazione delle sanzioni contro i datori di lavoro e delle misure preventive (combinazione delle opzioni 2 e 3). Si rafforzerebbero così vicendevolmente gli effetti positivi delle opzioni 2 e 3, e ne scaturirebbe un chiaro messaggio sull'impegno dell'UE nella lotta al lavoro illegale.

Opzione 5: campagna di sensibilizzazione nell'UE sulle conseguenze dell'impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare. L'attuazione di questa opzione richiederebbe poche risorse e potrebbe avere comunque un effetto positivo, benché lieve e temporaneo, sull'osservanza delle norme. Non porterebbe tuttavia ad alcuna riduzione a medio o lungo termine del lavoro illegale, dato che i datori di lavoro sono già consapevoli delle sue conseguenze negative.

Opzione 6: individuazione e scambio di buone prassi fra gli Stati membri sull'applicazione delle sanzioni contro i datori di lavoro. Tutte le parti interessate considerano necessaria una migliore applicazione delle norme, e questa soluzione rafforzerebbe la capacità e l'efficacia degli organi di contrasto. Tuttavia, le risorse da mobilitare per le ispezioni dipenderebbero sempre dagli Stati membri. Quanto a creare condizioni uniformi, l'apporto sarebbe limitato poiché le discrepanze nelle sanzioni e nelle misure preventive continuerebbero ad esistere e potrebbero anche aumentare.

Da un raffronto fra le varie alternative e il loro impatto, e alla luce del parere degli Stati membri e delle parti interessate, l'opzione privilegiata risulta essere una combinazione della 4 e della 6. I nuovi provvedimenti proposti dovrebbero essere accompagnati e sostenuti da una campagna di sensibilizzazione rivolta ai datori di lavoro (in particolare ai singoli cittadini e alle piccole e medie imprese). La presente proposta rispecchia l'opzione 4, mentre la n. 6 e le campagne di sensibilizzazione complementari vengono riprese nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la

proposta.

3) ASPETTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

- **Sintesi dell'azione proposta**

La presente proposta pone un divieto generale all'impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare. Essa prevede che le violazioni siano oggetto di sanzioni (che possono essere amministrative) di natura pecuniaria e contempla, nel caso delle imprese, la possibilità di altri provvedimenti, fra cui l'esclusione dalle sovvenzioni pubbliche e il loro rimborso. Per i casi più gravi sono previste sanzioni penali.

Per garantire l'efficacia di questo divieto il presente testo propone che i datori di lavoro effettuino determinate verifiche prima di assumere un cittadino di un paese terzo, prevede poi un'agevolazione del procedimento di denuncia e l'obbligo, per gli Stati membri, di svolgere una serie di ispezioni.

Le sanzioni più pesanti e i più rigorosi obblighi di applicazione previsti dalla presente proposta nei confronti del lavoro di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente - rispetto alle disposizioni degli strumenti comunitari esistenti, in particolare nel contesto della prestazione di servizi, in relazione ai cittadini UE e agli immigrati regolari di paesi terzi - sono giustificati alla luce dello scopo della direttiva. Non sono inoltre discriminatori visto lo status diverso dei cittadini dei paesi terzi in posizione irregolare.

- **Base giuridica**

Le disposizioni della presente proposta mirano a ridurre l'immigrazione illegale nell'Unione europea. La base giuridica appropriata è quindi l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b) del trattato CE.

Questa base giuridica non copre le misure relative ai cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare nell'UE ma che lavorano in violazione del loro status, ad esempio studenti di paesi terzi che lavorano più del numero di ore autorizzato. Di conseguenza tali situazioni – benché anch'esse importanti per ridurre il fattore di richiamo rappresentato dal lavoro – non sono oggetto della presente proposta.

- **Principio di sussidiarietà**

Si applica il principio di sussidiarietà in quanto la proposta non rientra tra le competenze esclusive della Comunità.

Gli Stati membri non possono realizzare in maniera sufficiente gli obiettivi della proposta per i motivi che seguono.

Se gli Stati membri agiscono da soli il rischio è che vi siano gradi molto diversi di sanzioni e di applicazione delle norme da un paese all'altro. Ciò può portare a distorsioni della concorrenza nel mercato unico e a movimenti secondari di clandestini verso gli Stati membri in cui tali livelli sono meno rigorosi.

Un'azione comunitaria permetterà di realizzare meglio gli obiettivi della proposta per i motivi che seguono.

In uno spazio senza frontiere interne, le azioni contro l'immigrazione illegale devono essere intraprese su una base comune. Questo principio è valido non solo per le misure prese alle frontiere comuni, ma anche per i provvedimenti volti a ridurre i fattori di richiamo. Per ridurre quello rappresentato dal lavoro sarà più efficace un'azione comunitaria. Un livello minimo comune di sanzioni contro i datori di lavoro permetterà: (1) che tutti gli Stati membri dispongano sanzioni sufficientemente severe per avere un effetto deterrente; (2) che le sanzioni non differiscano al punto da dar luogo a movimenti secondari di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare; (3) che vi siano condizioni uniformi per le imprese in tutta l'UE.

La presente proposta prevede solo un livello minimo di armonizzazione.

Essa è pertanto conforme al principio di sussidiarietà.

- **Principio di proporzionalità**

La proposta è conforme al principio di proporzionalità per i motivi esposti in appresso.

Lo strumento scelto è la direttiva, che dà agli Stati membri un ampio grado di flessibilità in termini di attuazione. Ai sensi dell'articolo 63, penultimo comma, del trattato CE, gli Stati membri sono liberi di mantenere o introdurre misure diverse da quelle definite nella direttiva purché siano compatibili con il trattato e con gli accordi internazionali.

Ai fini dell'attuazione della direttiva, i governi nazionali e regionali degli Stati membri potrebbero dover sostenere oneri finanziari e amministrativi in più per sviluppare la strategia d'applicazione necessaria e per effettuare il numero minimo di ispezioni richieste. Il potenziale aumento di procedimenti amministrativi e penali potrebbe poi comportare un ulteriore carico supplementare. Questi accresciuti oneri sono tuttavia limitati a quanto necessario per garantire l'efficacia della proposta.

Gli oneri imposti agli operatori economici sono limitati alle verifiche da compiere prima di assumere un cittadino di un paese terzo, all'obbligo di informazione delle autorità competenti e all'obbligo di tenere registri. Si tratta di oneri proporzionati all'obiettivo della proposta.

- **Scelta degli strumenti**

Strumento proposto: direttiva.

Altri mezzi non sarebbero adatti per i motive esposti in appresso.

La direttiva è lo strumento più appropriato per l'azione in oggetto, poiché stabilisce norme minime vincolanti ma lascia agli Stati membri un margine di flessibilità per integrare tali norme nella legislazione nazionale e per le misure d'attuazione.

4) INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non incide sul bilancio UE.

5) INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI

- **Riesame/revisione/clausola di caducità**

La proposta contiene una disposizione che prevede il riesame.

- **Tabella di concordanza**

Gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni nazionali che attuano la direttiva e una tabella di concordanza fra dette disposizioni e la direttiva.

- **Spiegazione dettagliata della proposta**

Articoli 1 e 2

La proposta non riguarda i cittadini dell'UE, neanche quelli il cui diritto al lavoro in un dato Stato membro è limitato da disposizioni transitorie.

Nella definizione di "datore di lavoro" rientrano non solo le persone fisiche e giuridiche che ne impiegano altre nell'esercizio delle loro attività, ma anche singoli cittadini che agiscono in qualità di datori di lavoro (ad esempio, che assumono collaboratori domestici). In un'ottica di riduzione del fattore di richiamo del lavoro illegale non ha chiaramente senso escludere tale categoria.

Articolo 3

La disposizione centrale della proposta è il divieto generale di impiego dei cittadini di paesi terzi che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE.

Articoli 4 e 5

La proposta prevede che i datori di lavoro, prima di assumere cittadini di paesi terzi, verifichino che questi siano in possesso di un permesso di soggiorno o di altra autorizzazione equivalente. Ai sensi della proposta, le imprese o le persone giuridiche (come le associazioni registrate senza scopo di lucro) sono inoltre obbligate ad informare le autorità nazionali competenti. I datori di lavoro che possano mostrare di avere adempiuto a tali obblighi non sono passibili di sanzioni.

Per quanto riguarda i documenti falsificati, è ovviamente irragionevole chiedere che ad individuarli siano i datori di lavoro. La comunicazione della Commissione del luglio 2006 raccomandava l'elaborazione di orientamenti comuni relativi alle norme minime di sicurezza, in particolare per quanto riguarda le procedure di rilascio, di documenti come i permessi di soggiorno. La proposta prevede tuttavia che i datori di lavoro siano considerati responsabili quando i documenti sono manifestamente falsi (perché recano una foto che non è quella dell'interessato, oppure sono chiaramente falsificati).

Articolo 6

La proposta prevede che le violazioni commesse dai datori di lavoro siano punibili con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che possono essere di natura amministrativa. Esse dovrebbero includere in ogni caso sanzioni pecuniarie e i costi del rimpatrio dei cittadini di paesi terzi in posizione irregolare.

La presente proposta non prevede sanzioni nei confronti dei cittadini di paesi terzi interessati. La Commissione ha elaborato un'altra proposta di direttiva[10] che, come regola generale, impone agli Stati membri di emanare una decisione di rimpatrio per ogni cittadino di un paese terzo soggiornante illegalmente.

Articolo 7

Ai sensi della presente proposta i datori di lavoro sono tenuti a versare ai cittadini di paesi terzi in posizione irregolare tutte le retribuzioni arretrate, e gli Stati membri devono predisporre meccanismi per garantire che tali cittadini, anche se hanno lasciato il territorio dell'UE, ricevano ogni remunerazione maturata.

Articolo 8

Per le imprese la proposta prevede altre misure quali l'esclusione dal beneficio di prestazioni e sovvenzioni pubbliche (anche da finanziamenti UE gestiti dagli Stati membri) e dalle procedure di appalti pubblici. Prevede inoltre la possibilità che i datori di lavoro debbano restituire le sovvenzioni pubbliche – anche i finanziamenti UE gestiti dagli Stati membri - loro concesse nei 12 mesi precedenti. La stessa possibilità è contemplata dal regolamento finanziario per quanto riguarda i fondi UE direttamente gestiti dalla Commissione.

Articolo 9

Una sanzione finanziaria non pagata da un subappaltatore può venire riscossa presso gli altri contraenti della catena di subappalto, anche dall'appaltante principale.

Articoli 10 e 11

Le sanzioni pecuniarie e gli altri tipi di misure amministrative possono tuttavia non essere un deterrente abbastanza forte per certi datori di lavoro. La proposta prevede pertanto che gli Stati membri introducano sanzioni penali in quattro casi gravi: violazioni ripetute, impiego di un numero elevato di immigrati irregolari, sfruttamento e consapevolezza che il lavoratore è vittima della tratta di esseri umani. Per garantire che, in particolare, il singolo cittadino in quanto datore di lavoro sia passibile di sanzioni penali solo in casi gravi, una violazione ripetuta sarà considerata reato solo quando si tratta della terza infrazione in due anni.

Articoli 12 e 13

Gli Stati membri devono fare in modo che le persone giuridiche possano essere considerate responsabili di reati. Non è specificato se la responsabilità delle persone giuridiche debba essere penale: gli Stati membri che non riconoscono la responsabilità

---

10 COM(2005)391.

penale delle persone giuridiche non sono quindi obbligati a modificare i loro sistemi.

Articolo 14

Ai fini di una più efficace applicazione della normativa devono essere predisposti dei meccanismi per consentire ai cittadini dei paesi terzi di presentare denuncia sia direttamente che tramite terzi. Tali parti terze devono essere protette contro eventuali sanzioni ai sensi delle norme che vietano il favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali: la necessità di una tale disposizione è stata sottolineata dai sindacati e dalle ONG.

Il testo propone misure supplementari per proteggere i cittadini di paesi terzi nei casi di particolare sfruttamento che portano a una situazione di responsabilità penale. In primo luogo, coloro che cooperano nei procedimenti dovrebbero beneficiare della stessa possibilità di ottenere un titolo di soggiorno temporaneo già prevista dal diritto comunitario per le vittime della tratta di esseri umani che collaborano con le autorità. In secondo luogo, il loro rimpatrio dovrebbe essere rinviato fino a quando non abbiano effettivamente ricevuto le retribuzioni arretrate.

Articolo 15

La proposta prevede che gli Stati membri siano tenuti a effettuare un certo numero di controlli in base ad un'analisi di rischio.

2007/0094 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b),

vista la proposta della Commissione[11],

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo[12],

visto il parere del Comitato delle regioni[13],

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato[14],

considerando quanto segue:

(1) Il Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2006 ha convenuto sulla necessità di rafforzare la cooperazione fra gli Stati membri nella lotta contro l'immigrazione illegale ed in particolare di intensificare a livello nazionale e a livello dell'UE le misure contro il lavoro illegale.

(2) Un fattore fondamentale di richiamo dell'immigrazione illegale nell'UE è la possibilità di trovare lavoro pur non avendo il titolo giuridico richiesto. È quindi opportuno che l'azione contro l'immigrazione e il soggiorno illegali comporti misure contro tale fattore di richiamo.

(3) Il perno di tali misure dovrebbe essere un divieto generale di assunzione dei cittadini di paesi terzi non autorizzati a soggiornare nell'UE accompagnato da sanzioni contro i datori di lavoro che lo violano.

(4) Devono essere esclusi dal campo d'applicazione di queste disposizioni i cittadini di paesi terzi che non si trovano in situazione irregolare, come i familiari di cittadini dell'Unione che esercitano il diritto di libera circolazione nella Comunità, e coloro che, ai sensi di accordi conclusi dalla Comunità e i suoi Stati membri, da un lato, e i paesi di cui sono cittadini, dall'altro, godono di diritti di libera circolazione equivalenti a

---

11 GU C del , pag. .
12 GU C del , pag. .
13 GU C del , pag. .
14 GU C del , pag. .

quelli dei cittadini dell'Unione. Devono inoltre essere esclusi i cittadini di paesi terzi che si trovano in una situazione contemplata dal diritto comunitario, ad esempio che sono legalmente assunti in uno Stato membro e sono inviati in un altro Stato membro da un prestatore di servizi nel contesto di tale attività.

(5) Per evitare l'impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare è necessario che i datori di lavoro verifichino preventivamente che questi – anche nei casi in cui vengano assunti per poi essere inviati in un altro Stato membro in un contesto di prestazione di servizi – possiedano un permesso di soggiorno o altra autorizzazione equivalente validi per il periodo del lavoro. L'onere imposto ai datori di lavoro deve essere limitato alla verifica che il documento non sia manifestamente falso, ad esempio perché reca una foto che chiaramente non è quella del detentore. Affinché gli Stati membri possano verificare che i documenti non siano falsificati, le imprese e le persone giuridiche dovrebbero anche essere tenute ad informare le autorità competenti dell'assunzione di cittadini di paesi terzi.

(6) È opportuno che i datori di lavoro che abbiano adempiuto agli obblighi di cui alla presente direttiva non siano considerati responsabili di lavoro illegale, in particolare qualora l'autorità competente scopra successivamente che i documenti presentati da un lavoratore erano in realtà falsificati o utilizzati illegalmente.

(7) Per applicare il divieto generale di assunzione di cittadini di paesi terzi in situazione irregolare e per prevenire le violazioni è necessario che gli Stati membri prevedano pene appropriate, che includano sanzioni finanziarie e contributi ai costi del rimpatrio degli immigrati illegali.

(8) Il datore di lavoro deve in ogni caso essere tenuto a pagare ai cittadini di paesi terzi ogni retribuzione arretrata per il lavoro svolto e deve versare tutti i contributi di previdenza sociale e le tasse dovuti.

(9) È necessario che gli Stati membri predispongano meccanismi per garantire che i cittadini dei paesi terzi possano chiedere e ricevere gli importi delle retribuzioni arretrate loro dovute.

(10) È inoltre opportuno che gli Stati membri partano da una presunzione d'esistenza di rapporto lavorativo di almeno sei mesi, in modo che l'onere della prova incomba al datore di lavoro almeno per un certo periodo.

(11) È opportuno che gli Stati membri prevedano la possibilità di altre sanzioni contro le imprese, come l'esclusione dal beneficio di prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici, compresi i sussidi agricoli, l'esclusione dalle procedure di appalti pubblici e il rimborso di prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici già concessi, compresi i fondi UE gestiti dagli Stati membri.

(12) La presente direttiva, in particolare gli articoli 8, 11 e 13, deve applicarsi senza pregiudizio delle disposizioni del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del

Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee[15].

(13) Dato l'alto numero di subappalti in certi settori interessati, è opportuno garantire che tutte le imprese di una catena di subappalto siano considerate solidalmente responsabili del pagamento delle sanzioni finanziarie inflitte a un datore di lavoro situato alla fine della catena, che impiega cittadini di paesi terzi in posizione irregolare.

(14) L'esperienza ha mostrato che i sistemi di sanzioni esistenti si sono rivelati insufficienti per garantire il pieno rispetto dei divieti di assunzione di cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare, fra l'altro, probabilmente, perché le sole sanzioni amministrative non sono un deterrente abbastanza forte per certi datori di lavoro senza scrupoli. Il rispetto delle norme può e deve essere rafforzato con l'applicazione di sanzioni penali.

(15) Per garantire la piena efficacia del divieto generale in oggetto si rendono quindi necessarie sanzioni più dissuasive nei casi gravi quali le violazioni ripetute, l'assunzione illegale di un numero significativo di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare, condizioni di lavoro di particolare sfruttamento e la consapevolezza, da parte del datore di lavoro, che il lavoratore è vittima della tratta degli esseri umani. È opportuno ritenere che vi sia sfruttamento quando la retribuzione o le condizioni di lavoro, in particolare quelle attinenti alla salute e alla sicurezza, sono molto diverse da quelle applicate ai lavoratori assunti legalmente.

(16) Occorre che, in tutti i casi ritenuti gravi conformemente alla presente direttiva, la violazione, se commessa intenzionalmente, sia quindi considerata reato nell'intera Comunità, e ciò ferma restando l'applicazione della decisione quadro 2002/629/GAI del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani[16].

(17) I reati devono essere punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, applicabili anche alle persone giuridiche nell'intera Comunità, dato che molti datori di lavoro appartengono a questa categoria.

(18) Per facilitare l'applicazione della normativa occorre predisporre meccanismi efficaci che permettano ai cittadini di paesi terzi di presentare denuncia, sia direttamente che tramite terzi come i sindacati o altre associazioni. È necessario che i terzi designati per fornire assistenza nella presentazione delle denunce siano tutelati contro eventuali sanzioni ai sensi delle norme che vietano il favoreggiamento del soggiorno illegale.

(19) In aggiunta ai meccanismi di denuncia, è opportuno che gli Stati membri rilascino permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata a quella delle relative procedure nazionali, ai cittadini di paesi terzi che sono o sono stati oggetto di sfruttamento sul lavoro e che cooperano nei procedimenti penali contro i datori di lavoro. Tali permessi devono essere concessi alle stesse condizioni previste per quelli emessi ai sensi della direttiva 2004/81/CE, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di

---

15 GU L 248 del 19.9.2002, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento n. 1995/2006 del 13 dicembre 2006 (GU L 390 del 30.12.2006, pag. 1).

16 GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 1.

favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti [17].

(20) Per garantire un grado di applicazione sufficiente ed evitare grossi divari nei livelli di attuazione dei vari Stati membri occorre che venga ispezionata una determinata percentuale di imprese stabilite in ognuno di essi.

(21) Qualsiasi trattamento di dati personali effettuato in applicazione della presente direttiva deve essere conforme alla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati[18].

(22) Dato che l'obiettivo della presente direttiva – ossia combattere l'immigrazione illegale agendo contro il fattore di richiamo rappresentato dal lavoro - non può essere adeguatamente raggiunto dai singoli Stati membri, ma può, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione proposta, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può adottare misure conformemente al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato. In conformità col principio di proporzionalità di cui allo stesso articolo, la direttiva non va al di là di quanto è necessario per conseguire tale obiettivo.

(23) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti segnatamente dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Più particolarmente, deve essere applicata nel rispetto della libertà d'impresa, del principio di uguaglianza davanti alla legge e di non discriminazione, del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e dei principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, conformemente agli articoli 16, 20, 21, 47 e 49 della Carta.

(24) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente direttiva e non ne è quindi vincolata né è soggetta alla sua applicazione,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1
Oggetto e campo d'applicazione

Per contrastare l'immigrazione illegale la presente direttiva stabilisce sanzioni e provvedimenti comuni applicabili negli Stati membri nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente sul territorio dell'UE.

---

17 GU L 261 del 6.8.2004, pag. 19.
18 GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

Articolo 2
Definizioni

Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

(a) "cittadino di un paese terzo": chi non è cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1 del trattato;

(b) "lavoro": l'esercizio di attività retribuite per conto e sotto la direzione di un'altra persona;

(c) "soggiornante illegalmente": cittadino di un paese terzo, presente sul territorio di uno Stato membro, che non soddisfa, o non soddisfa più, le condizioni di soggiorno o di residenza in tale Stato membro;

(d) "lavoro illegale": impiego di un cittadino di un paese terzo soggiornante illegalmente sul territorio di uno Stato membro;

(e) "datore di lavoro": la persona, anche giuridica, per il cui conto e sotto la cui direzione un cittadino di un paese terzo esercita un'attività retribuita;

(f) "subappaltatore": persona fisica o giuridica cui è affidata l'esecuzione di una parte o dell'insieme degli obblighi di un contratto già stipulato.

Articolo 3
Divieto di lavoro illegale

Gli Stati membri vietano l'impiego di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente.

Alla violazione di tale divieto si applicano le sanzioni e i provvedimenti previsti dalla presente direttiva.

Articolo 4
Obblighi dei datori di lavoro

1. Gli Stati membri obbligano i datori di lavoro:

   (a) a chiedere ai cittadini di paesi terzi di presentare il permesso di soggiorno o altra autorizzazione di soggiorno valida per la durata del lavoro;

   (b) a copiare o a registrare il contenuto del permesso di soggiorno o altra autorizzazione di soggiorno prima dell'inizio del periodo di lavoro;

   (c) a tenere tali copie o registri a disposizione delle autorità competenti degli Stati membri, a fini d'ispezione, almeno per la durata del periodo di lavoro.

2. Gli Stati membri obbligano i datori di lavoro operanti nel quadro di attività economiche o che sono persone giuridiche a informare, entro il termine di una settimana, le autorità competenti designate dagli Stati membri dell'inizio e della fine dell'impiego di un cittadino di un paese terzo.

3. Gli Stati membri considerano che i datori di lavoro abbiano assolto l'obbligo di cui al paragrafo 1, lettera a) a meno che il documento presentato come permesso di soggiorno o altra autorizzazione di soggiorno non sia manifestamente falso.

Articolo 5
Conseguenze dell'adempimento degli obblighi incombenti ai datori di lavoro

Gli Stati membri non considerano i datori di lavoro responsabili di una violazione dell'articolo 3 se questi sono in grado di dimostrare di avere adempiuto agli obblighi di cui all'articolo 4.

Articolo 6
Sanzioni finanziarie

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i datori di lavoro che violano l'articolo 3 siano passibili di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

5. Le sanzioni inflitte in caso di violazione dell'articolo 3 includono:

   (a) sanzioni finanziarie per ogni cittadino di un paese terzo impiegato illegalmente;

   (b) pagamento dei costi di rimpatrio di ogni cittadino di un paese terzo impiegato illegalmente, nei casi in cui siano effettuate procedure di rimpatrio.

Articolo 7
Pagamento degli arretrati da parte dei datori di lavoro

6. Per ogni violazione dell'articolo 3 gli Stati membri devono garantire che il datore di lavoro versi:

   (a) ogni retribuzione arretrata ai cittadini di paesi terzi illegalmente impiegati;

   (b) tutte le tasse e i contributi previdenziali arretrati, incluse le relative sanzioni amministrative.

7. Ai fini dell'applicazione del paragrafo 1, lettera a) gli Stati membri:

   (a) adottano meccanismi per l'avvio automatico delle necessarie procedure di recupero delle retribuzioni arretrate, senza che il cittadino dei paesi terzi debba presentare domanda;

   (b) presuppongono l'esistenza di un rapporto di lavoro di almeno 6 mesi salvo prova contraria fornita dal datore di lavoro.

8. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i cittadini di paesi terzi impiegati illegalmente ricevano il pagamento di tutte le retribuzioni arretrate dovute ai sensi del paragrafo 1, lettera a), anche nei casi di rimpatrio volontario o forzato.

9. Per quanto riguarda i reati di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che l'esecuzione del provvedimento di rimpatrio sia differita fino a quando l'interessato non abbia ricevuto il pagamento di tutte le retribuzioni arretrate dovute ai sensi del paragrafo 1, lettera a).

Articolo 8
Altre misure

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché un datore di lavoro operante nel quadro di attività economiche sia anche soggetto, se del caso, ai seguenti provvedimenti:

(a) esclusione dal beneficio di prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici per un periodo fino a cinque anni;

(b) esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici per un periodo fino a cinque anni;

(c) rimborso delle prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici - inclusi fondi UE gestiti dagli Stati membri – ottenuti nei 12 mesi precedenti la constatazione del lavoro illegale;

(d) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti in cui ha avuto luogo la violazione.

Articolo 9
Subappalto

10. Se il datore di lavoro è un subappaltatore, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché l'appaltante principale e tutti i subappaltatori intermedi siano responsabili del pagamento

(a) delle sanzioni irrogate ai sensi dell'articolo 6;

(b) degli arretrati dovuti ai sensi dell'articolo 7.

11. L'appaltante principale e tutti i subappaltatori intermedi sono responsabili in solido per quanto attiene al disposto del paragrafo 1, ferme restando le disposizioni legislative nazionali riguardanti i diritti di contributo o di regresso.

Articolo 10
Fattispecie di reato

12. Gli Stati membri garantiscono che la violazione del divieto di cui all'articolo 3, se intenzionale, costituisca reato se:

(a) la violazione prosegue, oppure è reiterata, dopo che le autorità o i giudici nazionali competenti, in un periodo di due anni, hanno accertato che il datore di lavoro l'ha già commessa due volte;

(b) la violazione riguarda un numero significativo di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare: il datore di lavoro ne impiega cioè illegalmente almeno quattro;

(c) la violazione è accompagnata da situazioni di particolare sfruttamento, ad esempio da condizioni lavorative sensibilmente diverse da quelle di cui godono i lavoratori assunti legalmente, oppure

(d) il datore di lavoro ricorre al lavoro o ai servizi di una persona nella consapevolezza che tale persona è vittima della tratta di esseri umani.

13. Gli Stati membri si impegnano a considerare come reati la partecipazione e l'istigazione agli atti di cui al paragrafo 1.

Articolo 11
Sanzioni penali

14. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 10 siano punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive.

15. Le sanzioni penali di cui al presente articolo possono essere accompagnate da altre sanzioni o misure, in particolare quelle previste agli articoli 6, 7 e 8, e dalla pubblicazione della decisione giudiziaria relativa alla condanna o alle sanzioni o misure applicate.

Articolo 12
Responsabilità delle persone giuridiche

16. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere considerate responsabili dei reati di cui all'articolo 10, commessi a loro vantaggio da chiunque, agendo a titolo individuale o in quanto membro di un loro organo, occupi al loro interno una posizione direttiva, avvalendosi:

(a) del potere di rappresentare la persona giuridica, oppure

(b) dell'autorità di prendere decisioni a nome della persona giuridica, oppure

(c) dell'esercizio di poteri di controllo in seno a tale persona giuridica.

17. Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte del soggetto di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione dei reati di cui all'articolo 10 a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.

18. La responsabilità della persona giuridica ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude azioni penali contro le persone fisiche che commettano uno dei reati di cui all'articolo 10, istighino qualcuno a commetterli o vi concorrano.

Articolo 13
Sanzioni contro le persone giuridiche

Gli Stati membri adottano provvedimenti affinché una persona giuridica considerata responsabile di uno dei reati di cui all'articolo 10 sia punibile con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che includano sanzioni pecuniarie di carattere penale o meno e che possono comprendere altre misure quali:

(a) l'esclusione dal beneficio di prestazioni o sovvenzioni pubbliche;

(b) l'esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici per un periodo fino a cinque anni;

(c) l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di attività agricole, industriali o commerciali;

(d) l'assoggettamento a controllo giudiziario;

(e) provvedimenti giudiziari di liquidazione.

Articolo 14
Agevolazione delle denunce

19. Gli Stati membri predispongono meccanismi efficaci per consentire ai cittadini di paesi terzi impiegati illegalmente di presentare denuncia contro i loro datori di lavoro, sia direttamente che attraverso parti terze designate.

20. Gli Stati membri non infliggono sanzioni per favoreggiamento di soggiorno illegale alle parti terze designate che assistono i cittadini dei paesi terzi a presentare denuncia.

21. Per quanto riguarda i reati di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), gli Stati membri rilasciano, alle condizioni di cui agli articoli da 4 a 15 della direttiva 2004/81/CE, permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata a quella delle relative procedure nazionali, ai cittadini di paesi terzi che sono o sono stati oggetto di sfruttamento e che cooperano nei procedimenti contro i datori di lavoro.

Articolo 15
Ispezioni

22. Gli Stati membri garantiscono che ogni anno almeno il 10% delle imprese stabilite sul loro territorio siano oggetto di ispezioni ai fini del controllo dell'impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare.

23. La selezione delle imprese oggetto delle ispezioni è basata su un'analisi di rischio svolta dalle autorità competenti degli Stati membri tenendo conto di fattori come il settore in cui operano le imprese ed eventuali precedenti violazioni.

Articolo 16
Relazioni

Entro il [*tre anni dopo la data di cui all'articolo 17*], e successivamente ogni tre anni, gli Stati membri trasmettono alla Commissione informazioni relative all'attuazione della presente direttiva sotto forma di una relazione che menzioni il numero e i risultati delle ispezioni svolte ai sensi dell'articolo 15, e dettagli sulle misure adottate ai sensi dell'articolo 8.

Sulla base di tali relazioni, la Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio.

Articolo 17
Attuazione

24. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il *[24 mesi dopo la data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*]. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni nonché una tabella di concordanza tra queste ultime e la presente direttiva.

    Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

25. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 18
Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.*

Articolo 19
Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles,

Per il Parlamento europeo
Il Presidente

Per il Consiglio
Il Presidente

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.5.2007
SEC(2007) 604

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2007) 249 definitivo}
{SEC(2007) 596}
{SEC(2007) 603}

1. INTRODUZIONE

L'immigrazione clandestina nell'Unione europea è incoraggiata dalla possibilità di trovare lavoro. Il presente documento è una sintesi di una relazione sulla valutazione d'impatto che esamina le possibilità d'azione per ridurre questo fattore di richiamo dell'immigrazione clandestina intervenendo sul lavoro dei cittadini di paesi terzi in posizione irregolare nell'UE.

La relazione si basa su consultazioni con gli Stati membri e altre parti interessate. I dati provengono da consultazioni, da studi di casi specifici e da documentazione specializzata. La raccolta dei dati e gran parte delle consultazioni sono state realizzate nell'ambito di uno studio esterno ordinato dalla Commissione. Lo studio e la relazione sono stati redatti tenendo conto degli apporti di un gruppo direttivo interservizi creato dalla Direzione generale "Giustizia, libertà e sicurezza".

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

1.1. Ambito del problema

Diversi sono i fattori che possono spingere una persona a lasciare il proprio paese e ad emigrare clandestinamente verso un altro Stato. La decisione di emigrare è basata su fattori come la disoccupazione, livelli salariali costantemente bassi, catastrofi naturali o disastri ecologici, ed è alimentata da fattori di richiamo come la possibilità di trovare un lavoro in nero meglio retribuito, la stabilità politica, il rispetto dello Stato di diritto e un'effettiva tutela dei diritti dell'uomo. Uno strumento imperniato sulla riduzione di tali fattori di richiamo non eliminerà, in sé, il problema dell'immigrazione clandestina, ma fa parte di quell'approccio globale adottato dall'UE per ridurre il problema, e che rientra a sua volta nell'impegno dell'UE per lo sviluppo di una politica globale in materia di migrazione.

La proposta legislativa riguarda l'impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare nell'UE, cioè di coloro che sono entrati clandestinamente come di coloro che, dopo un ingresso regolare, sono rimasti anche con il permesso di soggiorno scaduto. La proposta non riguarda l'impiego di cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente in uno Stato membro che però non hanno il diritto di lavorare o hanno un diritto limitato, e le cui restrizioni sono state violate (gli studenti, ad esempio, i ricercatori, i turisti e i familiari in situazione regolare di cittadini di paesi terzi che non hanno il diritto di lavorare o che possono farlo solo un determinato numero di ore alla settimana). Benché, per ridurre in maniera significativa il fattore di richiamo del lavoro, sia importante affrontare anche tali situazioni, la base giuridica della proposta (l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b) del trattato CE) non permetterebbe di adottare provvedimenti anche per questa seconda categoria di cittadini di paesi terzi.

Il seguito della presente sintesi si riferisce solo a cittadini di paesi terzi in posizione irregolare.

Le opzioni proposte non riguardano i cittadini UE-10 e quelli bulgari e rumeni che, ai sensi delle disposizioni transitorie, hanno diritti di lavoro limitati in alcuni Stati membri.

1.2. Ampiezza del problema

Determinare l'ampiezza del problema è difficile. La prima difficoltà è calcolare il numero di clandestini e il lavoro sommerso; inoltre, quando esistono dati o stime, è spesso difficile

stabilire se includono anche cittadini UE soggetti a restrizioni lavorative ai sensi di norme transitorie, nel qual caso è difficile isolare le cifre relative ai cittadini di paesi terzi. È chiaro comunque che il numero di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE è alto ed è aumentato negli ultimi anni.

La maggior parte delle stime disponibili riguardano il periodo anteriore al 2004 e all'adesione dei paesi UE-10, e classificano i cittadini di tali paesi, così come quelli bulgari e rumeni, come cittadini di paesi terzi. Ciò rende difficile avere un quadro generale. Le stime del numero complessivo di immigrati illegali nell'UE vanno da 2-3 milioni (*Global Migration Perspectives* 2005) a 4,5 milioni (OIM 2000), a 7-8 milioni (Nazioni Unite, *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision*).

Secondo stime, il numero di immigrati illegali nell'UE aumenta annualmente di 500.000 (*Wiener Zeitung* 2005) e 350.000 unità (*Global Migration Perspectives* 2005). Tuttavia, le stime per paese disponibili per 21 Stati membri sembrano indicare cumulativamente un afflusso annuo di immigrati clandestini nell'UE compreso fra le 893.000 e le 923.300 persone. Benché non siano disponibili cifre affidabili, è ragionevole supporre che un numero significativo di immigrati clandestini lasci il territorio dell'UE volontariamente, venga regolarizzato oppure venga rimpatriato nel paese d'origine. Il flusso netto di immigrati clandestini è quindi inferiore all'afflusso complessivo.

Alcuni Stati membri hanno intrapreso programmi di regolarizzazione su vasta scala, che riducendo (almeno inizialmente) il numero dei cittadini di paesi terzi in posizione irregolare. Gli effetti a medio-lungo termine di queste iniziative non sono però chiari, poiché questi programmi possono a loro volta costituire a un fattore di richiamo per l'immigrazione clandestina.

1.3. Natura del problema

Una motivazione forte che spinge i cittadini di paesi terzi a venire nell'UE è l'idea di poter essere retribuiti meglio che nel proprio Stato. In realtà il lavoro offerto consiste principalmente in attività sottopagate nel quadro dell'economia sommersa. I bassi salari e le cattive condizioni di lavoro che tali cittadini in posizione irregolare sono obbligati ad accettare ne fanno una categoria molto ricercata.

L'assunzione di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente non toglie lavoro ai cittadini degli Stati membri. Sembra invece che interi settori dipendano già dagli immigrati clandestini, che accettano mansioni che i locali rifiuterebbero di svolgere per un salario che mantenga la competitività internazionale del settore in questione (come l'orticoltura). In termini di effetti sui mercati dei prodotti/servizi, il ricorso al lavoro sommerso è particolarmente corrente in certi settori, ma non limitato ai cittadini dei paesi terzi.

In termini puramente economici gli effetti sui mercati dei prodotti/servizi possono essere positivi, poiché gli immigrati irregolari, come lavoratori, possono apportare considerevoli vantaggi ai paesi ospitanti: i bassi salari riducono i costi dei beni e dei servizi rendendo le imprese e a volte interi settori più competitivi.

L'edilizia, l'agricoltura e l'orticoltura, i lavori domestici, i servizi di pulizia, di catering e altri servizi alberghieri sono regolarmente citati come i settori più inclini al ricorso al lavoro sommerso in generale, e a quello degli immigrati irregolari in particolare. Ciò rispecchia in parte la natura del lavoro richiesto in questi settori (stagionale e flessibile).

Quanto agli effetti sulla competitività e sul mercato interno, nei paesi in cui l'economia sommersa è meno presente l'assunzione di immigrati irregolari crea, in certi settori, concorrenza sleale. In altri paesi, il ricorso al lavoro sommerso in generale, e anche agli immigrati clandestini, è così diffuso che tutte le imprese dei settori interessati si sono adattate alla situazione ripiegando a loro volta sul lavoro illegale o reagendo con altri mezzi alla concorrenza sleale.

Gli immigrati illegali apportano un contributo positivo, in termini economici, non solo agli Stati ospitanti ma anche ai paesi d'origine. I paesi di provenienza degli immigrati traggono grandi vantaggi dalla fuoriuscita di manodopera, poiché ciò allieva la disoccupazione, promuove la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e produce flussi di rimesse. Per molti paesi, la dipendenza dalle rimesse degli emigrati è aumentata nel corso degli anni. Questi vantaggi hanno tuttavia anche grandi costi, ad esempio il mancato pagamento dei contributi di previdenza sociale, lo sfruttamento e la distorsione del mercato del lavoro a causa dei bassi stipendi e delle cattive condizioni lavorative.

1.4. Provvedimenti esistenti a livello nazionale contro i datori di lavoro

Sui 27 Stati membri dell'UE, almeno 26 già prevedono sanzioni e misure preventive nei confronti dei datori di lavoro. La legislazione di 19 Stati membri prevede sanzioni penali. Il divario, tuttavia, è grande non solo in termini di contenuti, ma anche di combinazione dei provvedimenti attuati. In molti Stati membri, inoltre, il numero di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare che lavorano è alto nonostante le sanzioni. Molte parti interessate sottolineano l'importanza dell'applicazione delle sanzioni ai fini di uno strumento efficace.

Nell'applicare le politiche sul lavoro sommerso gli Stati membri devono affrontare una serie di sfide:

- mancanza di coordinamento e di cooperazione fra gli attori responsabili della lotta al lavoro illegale;
- assenza di contesti normativi che regolino tale coordinamento e cooperazione;
- insufficienza delle risorse umane e finanziarie stanziate per gli organi incaricati dell'applicazione delle norme;
- ostacoli alle operazioni sul campo;
- mancanza di informazioni per effettuare controlli efficaci;
- mancanza di dati per valutare i risultati delle ispezioni;
- cooperazione internazionale insufficiente.

Un altro problema è anche la grande varietà dei provvedimenti nazionali esistenti, che ostacola la creazione di condizioni uniformi per tutti i datori di lavoro nell'Unione europea e non veicola il messaggio che la lotta contro l'impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare è un obiettivo comune dell'UE.

2. OBIETTIVI

L'obiettivo generale è:

- **contribuire a ridurre l'immigrazione illegale.**

Gli obiettivi specifici sono:

- **ridurre le assunzioni di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare;**
- **creare condizioni uniformi per i datori di lavoro dell'UE;**
- **contribuire a diminuire lo sfruttamento dei cittadini di paesi terzi in posizione irregolare.**

Benché l'ultimo di questi obiettivi specifici non rientri nel campo d'applicazione della base giuridica pertinente, cioè l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b) del trattato CE, è opportuno includerlo per valutare le varie opzioni, vista la frequenza con cui si riscontrano condizioni di sfruttamento in questo settore.

3. OPZIONI

L'opzione della regolarizzazione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente è stata respinta in una fase precoce, poiché mancano dati sulle prassi correnti e sugli effetti delle misure di regolarizzazione. La regolarizzazione, inoltre, è ritenuta da molti un fattore di richiamo dell'immigrazione clandestina, e quindi inutile ai fini dei lavori in oggetto.

Opzione 1 – Status quo

Opzione 2 – Armonizzazione delle sanzioni contro i datori di lavoro dell'UE che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente, con obbligo di applicazione per gli Stati membri

Questa alternativa, che richiede un'azione di regolamentazione a livello dell'Unione europea, prevede sanzioni armonizzate nell'UE contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente. La violazione sarebbe assumere un cittadino di un paese terzo in posizione irregolare. L'opzione prevede inoltre l'introduzione di sanzioni pecuniarie e d'altro tipo (come l'esclusione da appalti pubblici e sovvenzioni) e, per i casi gravi, l'irrogazione di sanzioni penali. Data l'importanza dell'applicazione delle norme, gli Stati membri verrebbero obbligati ad effettuare dei controlli su una percentuale delle imprese registrate sul loro territorio.

Opzione 3 – Armonizzazione delle misure preventive: obbligo comune per i datori di lavoro dell'UE di fare una copia della documentazione necessaria (permesso di soggiorno) e di informare gli organi nazionali competenti

Questa alternativa richiederebbe un'azione legislativa a livello UE per introdurre misure comuni che impediscano le assunzioni di immigrati irregolari. I datori di lavoro dovrebbero chiedere agli interessati i documenti attestanti il diritto di soggiorno, dovrebbero copiarli e trasmetterli alle autorità nazionali competenti. Il datore di lavoro sarebbe obbligato a

conservarne una copia e a garantirne la sicurezza e la riservatezza. L'autorità nazionale competente sarebbe responsabile di controllare i documenti (per rilevare ad esempio un'eventuale falsificazione) e lo status dell'immigrato e, nel caso in cui l'interessato non possa essere assunto legalmente, dovrebbe informare il datore di lavoro. Questi non sarebbe tenuto ad aspettare la reazione dell'autorità prima di assumere un nuovo lavoratore, ma sarebbe obbligato al licenziamento in caso di risposta negativa.

I datori di lavoro che non presentano la copia della documentazione all'autorità competente non sarebbero necessariamente passibili di sanzioni. I datori di lavoro che possono dimostrare di avere effettuato le verifiche richieste non sarebbero passibili di sanzioni se risultasse successivamente che il lavoratore assunto è in posizione irregolare.

Opzione 4 – Armonizzazione delle sanzioni contro i datori di lavoro e misure preventive

Questa alternativa, di natura regolamentare in quanto comporterebbe un'azione legislativa a livello UE, consiste in una combinazione delle opzioni 2 e 3 di cui sopra.

Opzione 5 – Campagna di sensibilizzazione nell'UE

Questa soluzione, di natura non regolamentare, consisterebbe nel sensibilizzare i datori di lavoro sui loro obblighi di legge e sulle conseguenze negative del lavoro illegale. Potrebbero essere coinvolte le parti sociali e altri attori rilevanti.

Opzione 6 – Individuazione e scambio di buone prassi

Questa opzione prevede che siano individuate e scambiate, fra gli Stati membri, le buone prassi e le informazioni su diversi aspetti (ad esempio sistemi di applicazione delle norme, mezzi legislativi, identificazione e arresto dei trafficanti, ecc.), in una forma strutturata come ad esempio l'apprendimento fra pari, con l'assistenza della Commissione per quanto riguarda l'emanazione di orientamenti, l'individuazione di punti di contatto nazionali e l'organizzazione di riunioni.

4. RAFFRONTO DELLE OPZIONI

Tabella – Valutazione delle opzioni - raffronto

Obiettivo da realizzare – problema affrontato	*Opzioni (Effetti previsti valutati su una scala da –a √√√√)*					
	Opzione 1	**Opzione 2**	**Opzione 3**	**Opzione 4**	**Opzione 5**	**Opzione 6**
Ridurre le assunzioni di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente	0 oppure √	√√	√	√√√	0	√
Ridurre l'immigrazione clandestina nell'UE	√	√√	√√	√√√	0	√√
Creare condizioni uniformi per i datori di lavoro	0 oppure –	√√√	√√√	√√√√	0	√
Contribuire a ridurre lo sfruttamento dei cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente	0 oppure –	0 oppure -	0	0 oppure -	0	√√
Elaborare norme comuni che possano essere rispettate e applicate nella pratica	0	√	√√	√√	0	√
Completare e rafforzare l'*acquis* esistente (e futuro)	N/A	√√	√√	√√√	√	√√√
Ridurre la tratta degli esseri umani, la criminalità organizzata e il traffico illecito	0 oppure –	0 oppure –	0 oppure –	–	0	√√
Diritti fondamentali						
▪ Protezione dei dati personali (art. 8)	0	0	–	–	0	0
▪ Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (art. 47)	0	0	0	0	0	0
▪ Non discriminazione (art. 21)	0	0	0	0	0	0 oppure √
▪ Principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene (art. 49)	0	√	√	√	0	0 oppure √
Costi legati allo status quo						
+ Costi superiori allo status quo; **0** Costi invariati; – Costi inferiori allo status quo	0	+	+	+	+	+

L'opzione da privilegiare è una combinazione delle seguenti:

- **opzione 4**: armonizzazione delle sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi in posizione irregolare, con obbligo di applicazione per gli Stati membri, e misure preventive armonizzate: obbligo comune per i datori di lavoro dell'UE di fare una copia della documentazione pertinente e di informare gli organi nazionali competenti;

- **opzione 6**: individuazione e scambio di buone prassi fra gli Stati membri.

Principali vantaggi dell'opzione da privilegiare:

- effetti positivi sulla riduzione del lavoro illegale dei cittadini dei paesi terzi;.

- l'esistenza di sanzioni e di misure d'esecuzione di un livello minimo in tutta l'UE ne rafforzerebbe l'effetto deterrente;

- rapidi progressi verso l'instaurazione di condizioni uniformi per le imprese di tutta l'UE;

- le misure preventive imporrebbero l'obbligo comune, ma "leggero", di chiedere la documentazione ai lavoratori potenziali e di conservarla, ma l'onere di verificare l'autenticità di questi documenti incomberebbe alle autorità competenti. Ciò consentirebbe ai datori di lavoro di procedere in buona fede all'assunzione dei lavoratori che abbiano fornito una documentazione risultante conforme ai requisiti;

- l'obbligo per gli Stati membri di ispezionare il 10% delle società registrate, come previsto dalla proposta legislativa, migliorerebbe l'applicazione delle norme e farebbe chiaramente comprendere ai datori di lavoro che il rischio di essere scoperti in caso di violazione è reale o maggiore;

- l'individuazione e lo scambio di buone prassi con riguardo all'applicazione delle norme (opzione 6) contribuirebbe a rafforzare questi aspetti;

- verrebbe inviato ai paesi terzi e ai potenziali immigrati clandestini il messaggio chiaro che i problemi vengono affrontati e i rischi per chi emigra clandestinamente sono maggiori. Un tale segnale proveniente dall'UE avrebbe un valore diverso e più forte dello stesso messaggio lanciato a livello nazionale;

- per quanto riguarda i diritti fondamentali, ci si può aspettare in maniera generale una diminuzione dello sfruttamento grazie allo scambio di buone prassi in materia di protezione delle vittime e alla condivisione di informazioni sul modo di attenuare le conseguenze negative per chi collabora con le autorità di contrasto. Sono probabili anche effetti positivi sui principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, poiché la classificazione come reato delle violazioni gravi sarebbe stabilita a livello europeo.

Principale svantaggi dell'opzione da privilegiare:

- il lavoro illegale dei cittadini di paesi terzi non verrebbe eliminato. L'efficacia a tale riguardo dipende ampiamente dall'applicazione delle norme, che è responsabilità degli Stati membri. Nonostante l'obbligo di applicazione e lo scambio di buone prassi, l'efficacia delle ispezioni dipenderebbe sempre dagli Stati membri;

- in termini puramente economici, i settori sensibili (principalmente edilizia, agricoltura, lavori domestici/pulizia, catering e altri servizi alberghieri) potrebbero subire conseguenze negative;

- sanzioni più severe nei confronti dei datori di lavoro potrebbero avere conseguenze negative sui cittadini di paesi terzi in posizione irregolare (rischio di maggiore sfruttamento poiché tali lavoratori potrebbero essere spinti ancora di più nell'illegalità e potrebbero ritrovarsi in una posizione negoziale più debole). Tuttavia, queste eventuali conseguenze verrebbero controbilanciate dall'effetto deterrente delle sanzioni penali proposte in caso di condizioni lavorative di particolare sfruttamento;

- per quanto riguarda i diritti fondamentali, sono possibili conseguenze negative sulla protezione dei dati personali. La misura in cui ciò potrebbe accadere dipende dai provvedimenti che adottateranno i datori di lavoro e le autorità per tutelare la riservatezza delle informazioni.

AVVISO IMPORTANTE: Le informazioni contenute in questo sito sono soggette ad una Clausola di esclusione della responsabilità e ad un avviso relativo al Copyright.

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

23 ottobre 2007 (*)

«Ricorso di annullamento – Artt. 31, n. 1, lett. e), UE, 34 UE e 47 UE – Decisione quadro 2005/667/GAI – Repressione dell'inquinamento provocato dalle navi – Sanzioni penali – Competenza della Comunità – Fondamento normativo – Art. 80, n. 2, CE»

Nella causa C-440/05,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 35, n. 6, UE, proposto l'8 dicembre 2005,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. W. Bogensberger e R. Troosters, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta da:

Parlamento europeo, rappresentato dalla sig.ra M. Gómez-Leal, dai sigg. J. Rodrigues e A. Auersperger Matić, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai sigg. J.-C. Piris e J. Schutte, nonché dalla sig.ra K. Michoel, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

Regno del Belgio, rappresentato dal sig. M. Wimmer, in qualità di agente;

Repubblica ceca, rappresentata dal sig. T. Boček, in qualità di agente;

Regno di Danimarca, rappresentato dal sig. J. Molde, in qualità di agente;

Repubblica di Estonia, rappresentata dal sig. L. Uibo, in qualità di agente;

Repubblica ellenica, rappresentata dalle sig.re S. Chala e A. Samoni-Rantou, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo;

Repubblica francese, rappresentata dalla sig.ra E. Belliard, dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra S. Gasri, in qualità di agenti;

Irlanda, rappresentata dai sigg. D. O'Hagan e E. Fitzsimons, nonché dalla sig.ra N. Hyland, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo;

Repubblica di Lettonia, rappresentata dalla sig.ra E. Balode-Buraka e dal sig. E. Broks, in qualità di agenti;

Repubblica di Lituania, rappresentata dal sig. D. Kriaučiūnas, in qualità di agente;

Repubblica di Ungheria, rappresentata dal sig. P. Gottfried, in qualità di agente;

Repubblica di Malta, rappresentata dal sig. S. Camilleri, in qualità di agente, assistito dal sig. P. Grech, Deputy Attorney General;

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalla sig.ra H.G. Sevenster e dal sig. M. de Grave, in qualità di agenti;

Repubblica d'Austria, rappresentata dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo;

Repubblica di Polonia, rappresentata dalla sig.ra E. Ośniecka-Tamecka, in qualità di agente;

Repubblica portoghese, rappresentata dal sig. L. Fernandes e dalla sig.ra M.L. Duarte, in qualità di agenti;

Repubblica slovacca, rappresentata dal sig. R. Procházka, in qualità di agente;

Repubblica di Finlandia, rappresentata dalla sig.ra E. Bygglin, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo;

Regno di Svezia, rappresentato dalla sig.ra K. Wistrand, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo;

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalle sigg.re E. O'Neill e D.J. Rhee, nonché dal sig. D. Anderson, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenienti,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts e A. Tizzano, presidenti di sezione, dai sigg. R. Schintgen (relatore), J.N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič, J. Malenovský, T. von Danwitz e A. Arabadjiev, e dalla sig.ra C. Toader, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák

cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 giugno 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il presente ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di annullare la decisione quadro del Consiglio 12 luglio 2005, 2005/667/GAI, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi (GU L 255, pag. 164).

Contesto normativo e fatti

2 Il 12 luglio 2005 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, su iniziativa della Commissione, la decisione quadro 2005/667.

3 Fondata sul titolo VI del Trattato UE, in particolare sugli artt. 31, n. 1, lett. e), UE e 34, n. 2, lett. b), UE, la decisione quadro 2005/667 costituisce, come emerge dai suoi primi cinque 'considerando', lo strumento con cui l'Unione europea intende procedere al ravvicinamento delle normative degli Stati membri in materia penale obbligando questi ultimi a comminare sanzioni

penali comuni al fine di lottare contro l'inquinamento provocato dalle navi, in modo intenzionale o per negligenza grave.

4 Tale decisione quadro completa la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 settembre 2005, 2005/35/CE, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni (GU L 255, pag. 11), allo scopo di rafforzare la sicurezza marittima mediante il ravvicinamento delle normative degli Stati membri.

5 La decisione quadro di cui trattasi prevede l'adozione da parte degli Stati membri di una serie di provvedimenti correlati al diritto penale al fine di raggiungere l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2005/35, ossia garantire un elevato livello di sicurezza e di protezione dell'ambiente nel trasporto marittimo.

6 L'art. 1 della decisione quadro 2005/667 così dispone:

«Ai fini della presente decisione quadro si applicano le definizioni di cui all'articolo 2 della direttiva 2005/35/CE».

7 L'art. 2 di tale decisione quadro prevede quanto segue:

«1. Fatto salvo l'articolo 4, paragrafo 2, della presente decisione quadro, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché un'infrazione ai sensi degli articoli 4 e 5 della direttiva 2005/35/CE sia considerata un reato penale.

2. Il paragrafo 1 non si applica a membri dell'equipaggio per quanto riguarda infrazioni che avvengono negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale, nelle zone economiche esclusive e in alto mare, qualora siano soddisfatte le condizioni fissate nell'allegato I, regola 11, lettera b), o nell'allegato II, regola 6, lettera b), della convenzione MARPOL 73/78».

8 L'art. 3 della medesima decisione quadro recita:

«Ciascuno Stato membro, in conformità con il diritto nazionale, adotta le misure necessarie a fare sì che il favoreggiamento, la complicità o l'istigazione nella commissione di un reato di cui all'articolo 2 siano punibili».

9 L'art. 4 della decisione quadro 2005/667 è formulato nei seguenti termini :

«1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 2 e 3 siano punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendono, almeno per i casi gravi, sanzioni penali privative della libertà di durata massima compresa tra almeno uno e tre anni.

2. In casi di minore gravità, in cui l'atto commesso non produce danni alla qualità dell'acqua, uno Stato membro può prevedere sanzioni di natura diversa da quelle stabilite al paragrafo 1.

3. Le sanzioni penali di cui al paragrafo 1 possono essere corredate di altre sanzioni o misure, in particolare sanzioni pecuniarie o, per una persona fisica, il divieto di esercitare un'attività che richiede un'autorizzazione o approvazione ufficiale o di fondare, gestire o dirigere una società o una fondazione, allorché i fatti che hanno condotto alla sua condanna inducano a temere che possa essere nuovamente intrapresa un'iniziativa criminale analoga.

4. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché il reato di cui all'articolo 2, se commesso deliberatamente, sia punibile con una pena detentiva della durata massima compresa tra almeno cinque e dieci anni, qualora il reato abbia causato danni significativi ed estesi alla qualità delle acque, a specie animali o vegetali o a parti di queste e la morte o lesioni gravi a persone.

5. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché il reato commesso deliberatamente di cui all'articolo 2 sia punibile con una pena detentiva della durata massima compresa tra almeno due e cinque anni nei seguenti casi:

a) il reato ha causato danni significativi ed estesi alla qualità delle acque, a specie animali o vegetali o a parti di queste; oppure

b) il reato è stato commesso nell'ambito delle attività di un'organizzazione criminale ai sensi

dell'azione comune 98/733/GAI del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea [GU L 351, pag. 1], a prescindere dal livello delle sanzioni previsto in tale azione comune.

6. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché il reato di cui all'articolo 2, se commesso per grave negligenza, sia punibile con una pena detentiva della durata massima compresa tra almeno due e cinque anni, qualora il reato abbia causato danni significativi ed estesi alla qualità delle acque, a specie animali o vegetali o a parti di queste e la morte o lesioni gravi a persone.

7. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché il reato di cui all'articolo 2, se commesso per grave negligenza, sia punibile con una pena detentiva della durata massima compresa tra almeno uno e tre anni, qualora il reato abbia causato danni significativi ed estesi alla qualità delle acque, a specie animali o vegetali o a parti di queste.

8. Per quanto riguarda le pene detentive, il presente articolo si applica fatto salvo il diritto internazionale e in particolare l'articolo 230 della convenzione delle Nazioni Unite del 1982 sul diritto del mare».

10 Ai sensi dell'art. 5 della decisione quadro 2005/667:

«1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli 2 e 3 commessi a loro vantaggio da persone che agiscano a titolo individuale o in quanto membri di un organismo della persona giuridica, che detengano una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata:

a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica; o

b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; o

c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.

2. Oltre ai casi previsti al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili, qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 abbiano reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, del reato di cui all'articolo 2 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso un reato di cui agli articoli 2 e 3, abbiano istigato qualcuno a commetterlo o vi abbiano concorso».

11 L'art. 6 della decisione quadro 2005/667 dispone:

«1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, siano applicabili sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. Le sanzioni:

a) includono sanzioni penali o non penali che, almeno per i casi in cui la persona giuridica è considerata responsabile dei reati di cui all'articolo 2, sono:

i) di un importo massimo compreso tra almeno 150 000 EUR e 300 000 EUR;

ii) di un importo massimo compreso tra almeno 750 000 EUR e 1 500 000 EUR nei casi più gravi, inclusi almeno i reati commessi intenzionalmente di cui all'articolo 4, paragrafi 4 e 5;

b) possono, per tutti i casi, comprendere altre sanzioni diverse dalle sanzioni pecuniarie, tra cui:

i) l'esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico;

ii) il divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale;

iii) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;

iv) un provvedimento giudiziario di liquidazione;

v) l'obbligo di adottare misure specifiche volte ad eliminare le conseguenze del reato che hanno dato luogo alla responsabilità della persona giuridica.

2. Ai fini dell'attuazione del paragrafo 1, lettera a), e fatta salva la prima frase del paragrafo 1, gli Stati membri in cui non è stato adottato l'euro applicano, tra l'euro e la loro moneta, il tasso di cambio pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 12 luglio 2005.

3. Uno Stato membro può attuare il paragrafo 1, lettera a), applicando un sistema in base al quale la sanzione pecuniaria è proporzionata alla cifra d'affari della persona giuridica, al vantaggio finanziario ottenuto o sperato tramite la commissione del reato o a qualsiasi altro valore connesso alla situazione finanziaria della persona giuridica, purché tale sistema consenta di irrogare sanzioni massime che siano almeno equivalenti agli importi minimi per le sanzioni massime previsti nel paragrafo 1, lettera a).

4. Uno Stato membro che attui la decisione quadro conformemente al paragrafo 3 notifica al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione che intende farlo.

5. Ciascuno Stato membro adotta i provvedimenti necessari affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, siano applicabili sanzioni o misure effettive, proporzionate e dissuasive».

12 L'art. 7, n. 1, della decisione quadro 2005/667 prevede le caratteristiche di fatto dei reati per i quali gli Stati membri devono, nella misura loro consentita dal diritto internazionale, adottare le misure necessarie per stabilire la loro competenza.

13 Ai sensi dell'art. 7, n. 4, di tale decisione quadro, quando un reato rientra nella giurisdizione di più di uno Stato membro, gli Stati membri interessati si adoperano in modo da coordinare adeguatamente le loro azioni, specialmente riguardo ai termini dell'azione penale e alle modalità di mutua assistenza. L'art. 7, n. 5, di detta decisione quadro prevede elementi di collegamento che devono essere presi in considerazione a tale riguardo.

14 L'art. 8 della decisione quadro 2005/667 così dispone:

«1. Lo Stato membro che è a conoscenza di un reato cui si applica l'articolo 2 o del rischio che sia commesso un tale reato che provoca o potrebbe provocare un inquinamento imminente, ne informa immediatamente gli altri Stati membri che potrebbero essere esposti ai danni di tale inquinamento, nonché la Commissione.

2. Lo Stato membro che è a conoscenza di un reato cui si applica l'articolo 2 o del rischio che sia commesso un tale reato che potrebbe rientrare nella competenza giurisdizionale di un altro Stato membro, ne informa immediatamente quest'ultimo.

3. Gli Stati membri notificano senza ritardo allo Stato di bandiera, o a qualsiasi altro Stato interessato, le misure adottate ai sensi della presente decisione quadro, ed in particolare dell'articolo 7».

15 A norma dell'art. 9 della decisione quadro 2005/667:

«1. Ciascuno Stato membro designa punti di contatto esistenti o, se necessario, ne istituisce dei nuovi, specialmente per lo scambio di informazioni, come precisato all'articolo 8.

2. Ciascuno Stato membro comunica alla Commissione quale o quali dei suoi servizi svolge o svolgono funzione di punto di contatto in conformità del paragrafo 1. La Commissione comunica tale informazione agli altri Stati membri».

16 Conformemente all'art. 10 della decisione quadro 2005/667, il campo d'applicazione territoriale di quest'ultima è quello della direttiva 2005/35.

17 L'art. 11 della decisione quadro 2005/667 prevede quanto segue :

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro il 12 gennaio 2007.

2. Entro il 12 gennaio 2007, gli Stati membri comunicano al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni inerenti al recepimento nella legislazione nazionale degli obblighi imposti dalla presente decisione quadro. Sulla scorta di tali informazioni e di una relazione scritta redatta dalla Commissione, il Consiglio verifica entro il 12 gennaio 2009 in quale misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

3. Entro il 12 gennaio 2012, la Commissione, sulla scorta delle informazioni fornite dagli Stati membri sull'applicazione pratica delle disposizioni attuative della presente decisione quadro, presenta al Consiglio una relazione e le eventuali proposte che ritiene opportune e che possono comprendere proposte intese a che gli Stati membri, in merito ai reati commessi nelle loro acque territoriali o nella zona economica esclusiva o in una zona equivalente, non considerino che navi battenti bandiera degli altri Stati membri siano navi straniere ai sensi dell'articolo 230 della convenzione delle Nazioni Unite del 1982 sul diritto del mare».

18 Conformemente al suo art. 12, la decisione quadro 2005/667 è entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

19 L'art. 1 della direttiva 2005/35 prevede quanto segue:

«1. Scopo della presente direttiva è quello di recepire nel diritto comunitario le norme internazionali in materia di inquinamento provocato dalle navi e di garantire che ai responsabili di scarichi vengano comminate sanzioni adeguate come indicato all'articolo 8, al fine di aumentare la sicurezza marittima e migliorare la protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento provocato dalle navi.

2. La presente direttiva non preclude agli Stati membri la possibilità di adottare misure più rigorose contro l'inquinamento provocato dalle navi, conformemente al diritto internazionale».

20 L'art. 2 della direttiva 2005/35 così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1. "Convenzione Marpol 73/78": la convenzione internazionale del 1973 per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi e il relativo protocollo del 1978, nella versione aggiornata.

2. "Sostanze inquinanti": le sostanze inserite nell'allegato I (idrocarburi) e nell'allegato II (sostanze liquide nocive trasportate alla rinfusa) della convenzione Marpol 73/78.

3. "Scarico": ogni rigetto comunque proveniente da una nave, quale figura all'articolo 2 della convenzione Marpol 73/78.

4. "Nave": un'imbarcazione marittima di qualsiasi tipo e battente qualsiasi bandiera, che operi nell'ambiente marino; sono inclusi gli aliscafi, i veicoli su cuscino d'aria, i sommergibili e i natanti».

21 Ai sensi dell'art. 3 di tale direttiva:

«1. La presente direttiva è applicabile, conformemente al diritto internazionale, agli scarichi di sostanze inquinanti:

a) nelle acque interne, compresi i porti, di uno Stato membro, nella misura in cui è applicabile il regime Marpol;

b) nelle acque territoriali di uno Stato membro;

c) negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale e soggetti al regime di passaggio di transito, come specificato nella parte III, sezione 2 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1982 sul diritto del mare, nella misura in cui uno Stato membro abbia giurisdizione su tali stretti;

d) nella zona economica esclusiva o in una zona equivalente di uno Stato membro, istituita ai sensi del diritto internazionale;

e) in alto mare.

2. La presente direttiva si applica agli scarichi di sostanze inquinanti di tutte le navi, a prescindere dalla bandiera, ad esclusione delle navi militari da guerra o ausiliarie o di altre navi possedute o gestite da uno Stato e impiegate, al momento, solo per servizi statali a fini non commerciali».

22 L'art. 4 della direttiva in parola recita :

«Gli Stati membri provvedono affinché gli scarichi di sostanze inquinanti effettuati dalle navi in una delle aree di cui all'articolo 3, paragrafo 1, siano considerati violazioni se effettuati intenzionalmente, temerariamente o per negligenza grave. Tali violazioni sono considerate reati dalla decisione quadro 2005/667(...) che completa la presente direttiva, e in presenza delle circostanze previste da tale decisione».

23 Conformemente all'art. 8 della direttiva 2005/35:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie ad assicurare che le violazioni di cui all'articolo 4 siano soggette a sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che possono comprendere sanzioni penali o amministrative.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le sanzioni di cui al paragrafo 1 si applichino a chiunque sia responsabile di una violazione ai sensi dell'articolo 4».

24 In occasione dell'adozione sia della direttiva 2005/35 che della decisione quadro 2005/667, la Commissione ha rilasciato dichiarazioni per dissociarsi dalla «ripartizione» effettuata dal Consiglio. La dichiarazione relativa alla decisione quadro 2005/667 è del seguente tenore:

«In considerazione dell'importanza di lottare contro l'inquinamento provocato dalle navi, la Commissione è favorevole a considerare reato lo scarico di sostanze inquinanti e all'adozione di sanzioni a livello nazionale in caso di violazione della normativa comunitaria relativa all'inquinamento provocato dalle navi.

La Commissione ritiene tuttavia che la decisione quadro non costituisca lo strumento giuridico appropriato per imporre agli Stati membri di considerare reato gli scarichi in mare illeciti di sostanze inquinanti e per prevedere sanzioni di natura penale corrispondenti a livello nazionale.

La Commissione, come sostiene dinanzi alla Corte di giustizia in occasione del suo ricorso C-176/03 [sentenza 13 settembre 2005, causa C-176/03, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-1789] contro la decisione quadro "protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale" ritiene in effetti che, nell'ambito delle competenze che detiene al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 2 del [T] rattato che istituisce la Comunità europea, la Comunità abbia la facoltà di esigere che gli Stati membri prevedano sanzioni – comprese, se del caso, sanzioni penali – a livello nazionale, qualora ciò si renda necessario per raggiungere un obiettivo comunitario.

Quanto detto riguarda le questioni inerenti all'inquinamento provocato dalle navi, per il quale l'articolo 80, paragrafo 2, del [T]rattato che istituisce la Comunità europea costituisce la base giuridica.

In attesa della sentenza C-176/03, se il Consiglio adotta la decisione quadro senza tener conto di questa competenza comunitaria, la Commissione si riserva tutti i diritti che le conferisce il [T] rattato».

25 Convinta che la decisione quadro 2005/667 non sia stata adottata su un fondamento normativo appropriato e che sia stato così violato l'art. 47 UE, la Commissione ha introdotto il presente ricorso.

Sul ricorso

26 Con ordinanza del presidente della Corte 25 aprile 2006, è stato autorizzato l'intervento del Parlamento europeo, da una parte, e del Regno del Belgio, della Repubblica ceca, del Regno di Danimarca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica ellenica, della Repubblica francese, dell'Irlanda, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, del Regno dei Paesi Bassi, della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Polonia, della Repubblica portoghese, della Repubblica slovacca, della Repubblica di Finlandia, del Regno di Svezia, nonché del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, a sostegno

delle conclusioni, rispettivamente, della Commissione e del Consiglio.

27 Con ordinanza 28 settembre 2006, il presidente della Corte ha autorizzato l'intervento della Repubblica di Slovenia a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Argomenti delle parti

28 La Commissione ritiene che, a causa del fondamento normativo scelto per la sua adozione, la decisione quadro 2005/667 violi l'art. 47 UE e debba pertanto essere annullata.

29 Secondo la Commissione, emerge dalla citata sentenza Commissione/Consiglio, la cui portata trascenderebbe l'ambito della politica comunitaria relativa alla tutela dell'ambiente, che occorre fare riferimento allo scopo e al contenuto di un atto al fine di determinare il fondamento normativo appropriato per la sua adozione. Certamente, la Corte avrebbe ricordato in tale sentenza che il diritto penale non rientra, in linea di principio, nella competenza della Comunità. Tuttavia, essa avrebbe riconosciuto che la Comunità ha una competenza implicita collegata ad un fondamento normativo specifico e dunque può adottare provvedimenti penali appropriati, a condizione che sussista la necessità di lottare contro inadempimenti nell'attuazione degli obiettivi della Comunità e che i detti provvedimenti abbiano lo scopo di garantire la piena efficacia della politica comunitaria in questione. La Corte non avrebbe peraltro definito l'ampiezza della competenza del legislatore comunitario in materia penale, poiché non avrebbe operato alcuna distinzione in relazione alla natura dei provvedimenti penali di cui trattasi.

30 Nella specie, emergerebbe dal preambolo della decisione quadro 2005/667 che lo scopo di quest'ultima sia quello di integrare, al fine di garantirne l'efficacia, il dispositivo posto in essere dalla direttiva 2005/35, la quale è stata adottata in base all'art. 80, n. 2, CE.

31 Per quanto riguarda il contenuto di tale decisione quadro, la Commissione fa valere che i provvedimenti di cui agli artt. 1-10 di quest'ultima sono tutti correlati al diritto penale e riguardano comportamenti che devono essere considerati censurabili sul piano del diritto comunitario.

32 Il criterio relativo al requisito di una necessità, stabilito dalla Corte nella sua citata sentenza Commissione/Consiglio, sarebbe altresì soddisfatto nel caso di specie. Da un lato, il Consiglio lo avrebbe implicitamente ammesso adottando la decisione quadro 2005/667, poiché l'art. 29, secondo comma, terzo trattino, UE dispone che gli Stati membri possono procedere al ravvicinamento della loro normativa penale solo «ove necessario». Dall'altro, tenuto conto delle specificità delle condotte contemplate dalla direttiva 2005/35, tutte le disposizioni di tale decisione quadro sarebbero necessarie per garantire l'efficacia del dispositivo della direttiva in parola.

33 La Commissione aggiunge che, contrariamente a quanto sostenuto dal Consiglio, la Corte non esige la presenza di un criterio supplementare legato al carattere «trasversale» della politica comunitaria in questione affinché possa essere riconosciuta alla Comunità una competenza in materia penale. Un criterio del genere priverebbe peraltro la maggior parte dei settori del diritto comunitario della possibilità di qualsiasi protezione penale da parte del diritto comunitario, anche allorquando fosse dimostrata la necessità di adottare provvedimenti correlati al diritto penale.

34 Quanto all'argomento secondo cui il Consiglio sarebbe rimasto libero di agire sulla base del titolo VI del Trattato UE per adottare misure correlate al diritto penale degli Stati membri, poiché avrebbe deciso, conformemente al diritto riconosciutogli dall'art. 80, n. 2, CE, di non precisare più ampiamente le sanzioni di cui alla direttiva 2005/35, la Commissione afferma che tale disposizione non condiziona la competenza comunitaria in quanto tale, ma unicamente il suo esercizio. Certamente, il Consiglio avrebbe potuto decidere che gli Stati membri restassero competenti. Tuttavia, in un'ipotesi del genere gli Stati membri avrebbero dovuto intervenire isolatamente, dato che l'art. 47 UE esclude il ricorso al titolo VI del Trattato UE.

35 La Commissione sostiene inoltre che la decisione quadro 2005/667 non armonizza il livello e i tipi di sanzioni penali applicabili, dato che gli Stati membri conservano una certa libertà in materia e i giudici nazionali godono della facoltà di individualizzare le pene. Le disposizioni di tale decisione quadro non si distinguerebbero quindi fondamentalmente da quelle di cui all'art. 5, n. 1, della decisione quadro del Consiglio 27 gennaio 2003, 2003/80/GAI, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (GU L 29, pag. 55), annullata dalla Corte nella citata sentenza Commissione/Consiglio.

36 Certo, il diritto penale non costituirebbe una politica comunitaria autonoma. Tuttavia, la Comunità disporrebbe ciò nondimeno di una competenza penale accessoria che potrebbe esercitare ove necessario. Il criterio relativo al requisito di una necessità, adottato dalla Corte nella citata sentenza Commissione/Consiglio, si applicherebbe unicamente all'esercizio di detta competenza e non alla sua sussistenza.

37 Tenuto conto dell'approccio funzionale seguito dalla Corte nella citata sentenza Commissione/Consiglio, nonché del fatto che le misure previste dagli artt. 1-10 della decisione quadro 2005/667 costituiscono norme di natura penale necessarie per garantire l'efficacia della politica comune dei trasporti, quale sviluppata dalla direttiva 2005/35, la Commissione ritiene che tale decisione quadro violi nel suo insieme l'art. 47 UE e debba pertanto essere annullata.

38 La Commissione rileva parimenti che i termini «indispensabile» e «necessario», da una parte, e la nozione di «ove necessario», ai sensi dell'art. 29 UE, dall'altra, coprono di fatto lo stesso concetto e che, sotto tale aspetto, non sussista alcuna differenza tra il Trattato CE e il Trattato UE.

39 La suddetta istituzione ritiene, infine, che l'interpretazione da essa data alla citata sentenza Commissione/Consiglio non privi il titolo VI del Trattato UE della sua efficacia pratica, in quanto molti settori ricompresi in questo titolo non sarebbero interessati dagli effetti di tale interpretazione.

40 Il Parlamento europeo fa osservare che la decisione quadro 2005/667 corrisponde perfettamente alla fattispecie oggetto della citata sentenza Commissione/Consiglio. Anzitutto, in ordine al suo obiettivo e contenuto, essa sarebbe del tutto analoga alla decisione quadro 2003/80 annullata dalla Corte in tale sentenza. Come si evince dal preambolo della decisione quadro 2005/667, la lotta contro l'inquinamento e la tutela dell'ambiente non costituirebbero obiettivi accessori o secondari di tale decisione quadro. Del pari, il contenuto di quest'ultima sarebbe simile a quello della decisione quadro 2003/80, dato che in entrambi i casi i comportamenti incriminati attengono allo scarico di sostanze inquinanti. Le due decisioni quadro si distinguerebbero certamente per quanto riguarda la definizione esatta del livello e dei tipi di sanzioni penali applicabili, ma nel caso di specie tale differenza non sarebbe tale da giustificare una soluzione che si discosti da quella adottata nella citata sentenza Commissione/Consiglio. Infatti, in tale sentenza la Corte avrebbe già dichiarato che la competenza del legislatore comunitario in materia penale si estende alle disposizioni, quale l'art. 5, n. 1, della decisione quadro 2003/80, riguardanti il tipo e il livello delle sanzioni penali.

41 Nella presente fattispecie sarebbe poi soddisfatto altresì il criterio relativo al requisito di una necessità. Infine, poiché gli artt. 1-6 della decisione quadro 2005/667 rientrano nella competenza comunitaria, si dovrebbe considerare che detta decisione, tenuto conto dell'indivisibilità delle sue disposizioni, violi nel suo insieme l'art. 47 UE.

42 A titolo principale, il Consiglio fa invece valere che adottando, unitamente al Parlamento europeo, secondo la procedura di codecisione, la direttiva 2005/35 esso ha deciso, conformemente all'art. 80, n. 2, CE, «se» e «in quale misura» il legislatore comunitario debba esercitare la sua competenza per adottare disposizioni riguardanti l'inquinamento provocato dalle navi, in particolare le disposizioni che introducono sanzioni in caso di trasgressione delle norme che disciplinano la materia. Mediante l'adozione di tale direttiva, il legislatore comunitario avrebbe inteso fissare limiti al proprio potere d'azione in materia di politica dei trasporti marittimi. Tale modo di procedere sarebbe del tutto conforme all'art. 80, n. 2, CE e alla giurisprudenza della Corte.

43 Certamente, il legislatore comunitario avrebbe potuto decidere di spingersi oltre sulla base dell'art. 80, n. 2, CE. Conformemente al diritto conferitogli dal Trattato CE, esso avrebbe tuttavia deciso di non farlo. Sarebbe, peraltro, importante notare che il Parlamento europeo e il Consiglio hanno seguito la proposta della Commissione in merito al fondamento normativo da scegliere per l'adozione della direttiva 2005/35. Sebbene tale direttiva persegua parimenti obiettivi attinenti alla tutela dell'ambiente, il legislatore comunitario avrebbe ritenuto che essa si collochi essenzialmente nell'ambito della politica comune dei trasporti e che l'aggiunta di un fondamento normativo riguardante la tutela dell'ambiente, segnatamente l'art. 175, n. 1, CE, non fosse necessaria. Orbene, il fondamento normativo prescelto non sarebbe rimesso in questione né dal Parlamento, né dalla Commissione.

44 Tenuto conto del carattere subordinato della competenza conferita dall'art. 80 CE alla Comunità in materia di politica dei trasporti e del fatto che, a differenza della politica nell'ambito della tutela dell'ambiente alla quale si riferiva la citata sentenza Commissione/Consiglio, la politica in parola non persegue un obiettivo che rivesta un carattere essenziale, trasversale e fondamentale, il Consiglio ritiene che le conseguenze da trarre da tale sentenza non debbano necessariamente essere le stesse

per entrambe le politiche.

45 Ciò posto, non si potrebbe validamente sostenere che il legislatore comunitario avrebbe dovuto adottare le disposizioni previste dalla decisione quadro 2005/667.

46 In subordine, il Consiglio sostiene che la Comunità non è competente a fissare in modo vincolante il livello e i tipi di sanzioni penali che gli Stati membri devono prevedere nel loro ordinamento nazionale e che, pertanto, il Consiglio non ha violato i Trattati CE e UE adottando gli artt. 1, 4, nn. 1, 4, 5, 6 e 7, 6, nn. 1, lett. a), 2 e 3, nonché 7-12 della decisione quadro 2005/667.

47 Tenuto conto dello scopo e del contenuto della decisione quadro 2005/667, che costituirebbero elementi essenziali per determinare il fondamento normativo appropriato per l'adozione di un atto, il Consiglio afferma che tale decisione quadro mira a ravvicinare le normative degli Stati membri in materia di lotta contro l'inquinamento provocato dalle navi, procedendo ad un'armonizzazione del livello e dei tipi di sanzioni penali applicabili. Orbene, dalla citata sentenza Commissione/Consiglio emergerebbe che una tale armonizzazione, di gran lunga maggiore di quella prevista dalla decisione quadro 2003/80, attualmente esuli dalla competenza comunitaria.

48 Poiché la soluzione sancita dalla Corte in detta pronuncia dovrebbe essere intesa come eccezione al principio secondo il quale la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientra nella competenza della Comunità, il Consiglio ritiene che i criteri seguiti dalla Corte a sostegno di questa soluzione siano da interpretare in senso restrittivo. Detta soluzione si applicherebbe dunque soltanto in caso di «necessità», nozione che non sarebbe identica a quella di «ove necessario », di cui all'art. 29, secondo comma, UE.

49 Il Consiglio aggiunge che l'interpretazione suggerita dalla Commissione in ordine alla citata sentenza Commissione/Consiglio, da una parte, avrebbe per effetto di svuotare in modo significativo il titolo VI del Trattato UE della sua efficacia pratica e, dall'altra, ignorerebbe manifestamente il fatto che la soluzione adottata dalla Corte in tale sentenza era motivata dal carattere essenziale, trasversale e fondamentale dell'obiettivo comunitario costituito dalla tutela dell'ambiente.

50 Il Consiglio rileva, infine, che nella sua citata sentenza Commissione/Consiglio la Corte ha statuito che, a motivo del loro scopo e contenuto, gli artt. 1-7 della decisione quadro 2003/80 avrebbero potuto essere adottati dalla Comunità ed essa avrebbe dunque escluso da tale sfera di competenze gli artt. 8, sulla competenza giurisdizionale, nonché 9, relativo all'estradizione e alle azioni giudiziarie, di detta decisione. Del pari, andrebbe nella specie osservato che gli artt. 7, 8 e 9 della decisione quadro 2005/667 concernono materie rispetto alle quali la Comunità non si è vista conferire dal Trattato CE alcuna competenza.

51 Gli argomenti dedotti dagli Stati membri intervenuti nella presente causa corrispondono in ampia misura a quelli invocati dal Consiglio.

Giudizio della Corte

52 In forza dell'art. 47 UE, nessuna delle disposizioni del Trattato CE può essere intaccata da una disposizione del Trattato UE. Il medesimo principio figura al primo comma dell'art. 29 UE, che introduce il titolo VI di quest'ultimo Trattato, intitolato «Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale».

53 Spetta alla Corte vigilare affinché gli atti che il Consiglio considera rientranti nell'ambito del detto titolo VI non sconfinino nelle competenze che le disposizioni del Trattato CE attribuiscono alla Comunità (v. sentenze 12 maggio 1998, causa C-170/96, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2763, punto 16, e 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, cit., punto 39).

54 È dunque importante verificare se le disposizioni della decisione quadro 2005/667 non pregiudichino la competenza che la Comunità detiene in virtù dell'art. 80, n. 2, CE, nella misura in cui avrebbero potuto, come sostenuto dalla Commissione, essere adottate sul fondamento di quest'ultima disposizione.

55 A tale riguardo, si deve anzitutto rammentare che la politica comune dei trasporti si annovera tra i fondamenti della Comunità poiché, ai sensi dell'art. 70 CE, in combinato disposto con l'art. 80, n. 1, CE, le finalità del Trattato vengono infatti perseguite dagli Stati membri nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, nell'ambito d'una siffatta politica (v.

sentenza 28 novembre 1978, causa 97/78, Schumalla, Racc. pag. 2311, punto 4).

56 Preme poi precisare che, a norma dell'art. 80, n. 2, CE, il Consiglio ha la facoltà di decidere se, in quale misura e con quale procedura possano essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima (v., in particolare, sentenza 17 maggio 1994, causa C-18/93, Corsica Ferries, Racc. pag. I-1783, punto 25), e che si applicano le norme procedurali dell'art. 71 CE.

57 Come emerge dalla giurisprudenza della Corte, l'art. 80, n. 2, CE, lungi dall'escludere l'applicazione del Trattato CE ai trasporti marittimi, si limita a prevedere che le disposizioni particolari di quest'ultimo relative alla politica comune dei trasporti, enunciate nel titolo V di questo stesso Trattato, non si applicano automaticamente a tale ambito di attività (v., in particolare, sentenza 7 giugno 2007, causa C-178/05, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-0000, punto 52).

58 Nei limiti in cui l'art. 80, n. 2, CE, non prevede nessuna esplicita limitazione in ordine alla natura delle disposizioni comuni particolari che il Consiglio può adottare su tale fondamento conformemente alle norme procedurali dell'art. 71 CE, in virtù di questa disposizione il legislatore comunitario dispone di un ampio potere normativo ed è competente, a tale titolo e per analogia con le altre disposizioni del Trattato CE relative alla politica comune dei trasporti, in particolare l'art. 71, n. 1, CE, a predisporre segnatamente «le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti» nonché «ogni altra utile disposizione» in materia di navigazione marittima (v., in tal senso, per quanto riguarda il trasporto su strada, sentenza 9 settembre 2004, cause riunite C-184/02 e C-223/02, Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-7789, punto 28).

59 Detta constatazione, secondo cui, nell'ambito delle competenze conferitegli dall'art. 80, n. 2, CE, il legislatore comunitario può adottare misure volte al miglioramento della sicurezza dei trasporti marittimi, non è rimessa in questione dalla circostanza che, nel presente caso, il Consiglio non abbia giudicato opportuno adottare le disposizioni della decisione quadro 2005/667 sul fondamento di tale art. 80, n. 2, CE. In effetti, a tale riguardo, è sufficiente rilevare che l'esistenza di una competenza attribuita dall'art. 80, n. 2, CE non è tributaria della decisione del legislatore di esercitarla effettivamente.

60 Occorre aggiungere che, nei limiti in cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, che costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità (v., in particolare, sentenza 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, cit., punto 41), devono, a tenore dell'art. 6 CE, «essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie», una tale tutela deve essere considerata un obiettivo appartenente altresì alla politica comune dei trasporti. Il legislatore comunitario può dunque, sulla base dell'art. 80, n. 2, CE e nell'esercizio delle attribuzioni conferitegli da tale disposizione, decidere di promuovere la tutela dell'ambiente (v., per analogia, sentenza 19 settembre 2002, causa C-336/00, Huber,Racc. pag. I-7699, punto 36).

61 È bene infine rammentare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la scelta del fondamento normativo di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v. sentenze 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio, detta «Biossido di titanio», Racc. pag. I-2867, punto 10, Huber, cit., punto 30, e 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, cit., punto 45).

62 Per quanto riguarda in particolare la decisione quadro 2005/667, dal suo preambolo emerge che essa ha come obiettivo il miglioramento della sicurezza marittima e, nel contempo, il rafforzamento della tutela dell'ambiente marino contro l'inquinamento provocato dalle navi. Come risulta dal suo secondo e terzo 'considerando', essa intende, infatti, conseguire il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri al fine di evitare che si riproducano danni quali quelli derivanti dal naufragio della petroliera Prestige.

63 Come si ricava dal suo quarto 'considerando' nonché dal sesto 'considerando' della direttiva 2005/35, tale decisione quadro integra quest'ultima direttiva mediante regole dettagliate in campo penale. Come si desume dai suoi 'considerando' primo e quindicesimo nonché dal suo art. 1, detta direttiva ha ugualmente lo scopo di garantire un livello elevato di sicurezza e di tutela dell'ambiente nel trasporto marittimo. Come risulta dal suo quindicesimo 'considerando' e dal suo art. 1, essa ha per obiettivo l'inserimento nel diritto comunitario delle norme internazionali in materia di inquinamento provocato dalle navi e l'istituzione di sanzioni, penali e amministrative, in caso di violazione di tali norme, al fine di garantirne l'efficacia.

64 Per quanto riguarda il contenuto della decisione quadro 2005/667, in forza dei suoi artt. 2, 3 e 5,

essa stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di prevedere sanzioni penali per le persone giuridiche o fisiche che abbiano commesso, che abbiano istigato a commettere o abbiano concorso ad un reato di cui agli artt. 4 e 5 della direttiva 2005/35.

65 Tale decisione quadro, secondo la quale le sanzioni penali devono essere effettive, proporzionate e dissuasive, ai suoi artt. 4 e 6 fissa, peraltro, il tipo e il livello delle sanzioni penali applicabili in funzione dei danni che detti reati abbiano cagionato alla qualità delle acque, alle specie animali o vegetali o alle persone.

66 Se è vero che, in via di principio, la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientrano nella competenza della Comunità (v., in tal senso, sentenze 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati, Racc. pag. 2595, punto 27, 16 giugno 1998, causa C-226/97, Lemmens, Racc. pag. I-3711, punto 19, nonché 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, cit., punto 47), resta nondimeno il fatto che il legislatore comunitario, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro danni ambientali gravi, può imporre agli Stati membri l'obbligo di introdurre tali sanzioni per garantire la piena efficacia delle norme che emana in tale ambito (v., in tal senso, sentenza 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, cit., punto 48).

67 Nel caso di specie occorre rilevare, da una parte, che le disposizioni della decisione quadro 2005/667 riguardano, alla stregua di quelle della decisione quadro 2003/80 di cui trattasi nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, i comportamenti idonei a cagionare danni particolarmente gravi all'ambiente derivanti, nella specie, dall'inosservanza delle norme comunitarie in materia di sicurezza marittima.

68 D'altra parte, dalla lettura combinata dei 'considerando' terzo-quinto, settimo ed ottavo della direttiva 2005/35, nonché dai primi cinque 'considerando' della decisione quadro 2005/667 risulta che il Consiglio ha ritenuto che sanzioni penali fossero necessarie per assicurare il rispetto della normativa comunitaria emanata in materia di sicurezza marittima.

69 Di conseguenza, poiché gli artt. 2, 3 e 5 della decisione quadro 2005/667 mirano a garantire l'efficacia delle norme adottate nel campo della sicurezza marittima, la cui inosservanza può avere gravi conseguenze per l'ambiente, imponendo agli Stati membri l'obbligo di sanzionare penalmente determinati comportamenti, tali articoli devono essere considerati come finalizzati essenzialmente al miglioramento della sicurezza marittima, al pari della tutela dell'ambiente, e avrebbero potuto essere validamente adottati sul fondamento dell'art. 80, n. 2, CE.

70 Per quanto riguarda invece la determinazione del tipo e del livello delle sanzioni penali applicabili, occorre evidenziare che questa non rientra nella competenza della Comunità, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione.

71 Ne consegue che il legislatore comunitario non può adottare disposizioni quali gli artt. 4 e 6 della decisione quadro 2005/667, in quanto tali articoli hanno per oggetto il tipo e il livello delle sanzioni penali applicabili. Di conseguenza, tali disposizioni non sono state adottate in violazione dell'art. 47 UE.

72 Per quanto attiene a tali disposizioni, va parimenti rilevato che la circostanza che esse rinviino alle disposizioni degli artt. 2, 3 e 5 di questa stessa decisione quadro mette in rilievo i legami inscindibili che, nella fattispecie, uniscono tali disposizioni a quelle relative ai reati penali cui si riferiscono.

73 Quanto agli artt. 7-12 della decisione quadro 2005/667, che riguardano rispettivamente la competenza giurisdizionale, la notificazione di informazioni tra gli Stati membri, la designazione di punti di contatto, l'ambito di applicazione territoriale di tale decisione quadro, l'obbligo di attuazione gravante sugli Stati membri nonché la data di entrata in vigore di detta decisione quadro, è sufficiente constatare che, nel caso di specie, questi articoli sono altresì uniti da legami inscindibili alle disposizioni di questa stessa decisione quadro di cui ai punti 69 e 71 della presente sentenza, di modo che non è necessario pronunciarsi sulla questione se essi possano rientrare nella competenza del legislatore comunitario.

74 Alla luce di tutto ciò che precede, si deve concludere che la decisione quadro 2005/667, sconfinando nelle competenze che l'art. 80, n. 2, CE attribuisce alla Comunità, viola l'art. 47 UE e deve essere annullata nel suo insieme a motivo della sua indivisibilità.

Sulle spese

75 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Consiglio, rimasto soccombente, va condannato alle spese. In applicazione dell'art. 69, n. 4, primo comma, gli intervenienti nella causa sopportano le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) La decisione quadro del Consiglio 12 luglio 2005, 2005/667/GAI, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi, è annullata.

2) Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese.

3) Il Regno del Belgio, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, l'Irlanda, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica di Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, nonché il Parlamento europeo sopportano le proprie spese.

Firme

---

* Lingua processuale: il francese.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.11.2005
COM(2005) 583 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

in merito alle conseguenze della sentenza 13.9.2005 della Corte (C-176/03 Commissione contro Consiglio)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

in merito alle conseguenze della sentenza 13.9.2005 della Corte (C-176/03 Commissione contro Consiglio)

1. La sentenza del 13 settembre 2005 nella causa C-176/03, Commissione contro Consiglio, fa chiarezza sulla ripartizione delle competenze in materia di disposizioni penali fra il primo e il terzo pilastro. Questo chiarimento consente di dissipare i dubbi in ordine a un aspetto che da tempo era controverso. Con la presente comunicazione la Commissione intende esplicitare quali conseguenze ne vadano tratte. In allegato figurano i testi su cui la sentenza si ripercuote. Uno degli obiettivi è proporre un metodo per regolarizzare la situazione di tali testi, adottati su basi giuridiche che in seguito alla sentenza della Corte si rivelano non corrette. La comunicazione intende peraltro impostare l'esercizio futuro del diritto d'iniziativa della Commissione.

1. CONTENUTO E PORTATA DELLA SENTENZA 13.9.2005 NELLA CAUSA C-176/03 (COMMISSIONE CONTRO CONSIGLIO)

1.1. Contenuto della sentenza 13.9.2005 nella causa C-176/03

2. La Commissione aveva chiesto alla Corte dei annullare la decisione-quadro 2003/80/GAI del Consiglio, del 27 gennaio 2003, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale[1], che faceva obbligo agli Stati membri di prevedere sanzioni penali contro le infrazioni al diritto in materia ambientale definite nella decisione medesima, giacché la competenza per imporre agli Stati membri un obbligo del genere rientrava in uno strumento comunitario la cui adozione era stata peraltro proposta dalla Commissione medesima[2].

3. La Corte rileva che, seppure "in linea di principio la legislazione penale, come del resto le norme di procedura penale, non è di competenza della Comunità"[3], "quest'ultima constatazione non osta tuttavia a che il legislatore comunitario, ove l'applicazione di sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive, ad opera delle autorità nazionali competenti, costituisca una misura indispensabile per contrastare violazioni ambientali gravi, possa adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente"[4].

4. Di conseguenza, gli articoli 1-7 della decisione-quadro – ovvero la definizione delle fattispecie di reato, il principio dell'obbligo di sanzioni penali, le norme in materia di complicità e incitamento, il livello delle sanzioni, le pene accessorie e le norme specifiche in materia di responsabilità delle persone giuridiche – "in ragione tanto

---

1 GU L 29 del 5.2.2003, pag. 55.

2 Proposta di direttiva del Parlamento europeo relativa alla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale COM(2001) 139 del 13.3.2001, GU C 180 E 26.6.2001 e proposta modificata COM(2002) 544.

3 Punto 47.

4 Punto 48.

della loro finalità quanto del loro contenuto", avendo "ad oggetto principale la protezione dell'ambiente [...] avrebbero potuto validamente essere adottati sul fondamento dell'articolo 175 TCE[5]". Ne consegue che "la decisione-quadro, sconfinando nelle competenze che l'articolo 175 TCE attribuisce alla Comunità, viola nel suo insieme, data la sua indivisibilità, l'articolo 47 TUE[6]", il quale sancisce la primazia del diritto comunitario sul titolo VI del TUE, motivo per cui la decisione va annullata.

5. Vale la pena di rilevare che la Corte si è spinta oltre quel che le proponeva l'avvocato generale. Questi riteneva infatti che il legislatore comunitario disponesse della competenza per stabilire il principio del ricorso a sanzioni penali per violazioni gravi all'equilibrio ambientale, non però per determinare in concreto e specificamente il regime delle sanzioni medesime.

1.2. Portata della sentenza

6. Nella propria analisi, la Corte si riferisce al criterio classico della finalità e del contenuto dell'atto, onde verificare la correttezza della base giuridica. Nel caso di specie, la politica comunitaria in questione è quella relativa alla tutela ambientale. Si tratta comunque di una sentenza di principio, che travalica ampiamente la materia specifica. Il medesimo ragionamento può applicarsi per intero alle altre politiche comuni e alle quattro libertà (libertà di circolazione delle persone, delle merci, dei servizi di capitali).

7. La sentenza mette in chiaro che il diritto penale di per sé non costituisce una politica comunitaria. L'azione della Comunità in materia penale può infatti fondarsi soltanto su una competenza implicita, connessa con una specifica base giuridica. Di conseguenza, l'adozione di misure penali consone è possibile, a livello comunitario, solo su base settoriale ed esclusivamente ove sia accertata la necessità di lottare contro gravi inadempienze all'attuazione degli obiettivi della Comunità, nonché di prevedere misure penali per garantire la piena efficacia di una politica comunitaria e il buon funzionamento di una libertà.

8. In concreto, al di là dell'ambito della tutela ambientale, il ragionamento della Corte si applica a tutte le politiche comunitarie e libertà entro le quali esistono norme vincolanti la cui efficacia potrebbe essere garantita solo da sanzioni penali.

9. La Corte non distingue in base alla natura delle misure penali. La sua è un'impostazione di tipo funzionale. La possibilità, per il legislatore comunitario, di prevedere misure nella sfera penale discende dall'esigenza di far rispettare la normativa comunitaria.

10. Questa esigenza andrà accertata caso per caso, e nelle sue proposte spetterà alla Commissione valutarla. Ove quest'ultima tuttavia, con riferimento a un dato settore, ritenesse indispensabili provvedimenti penali per garantire la piena efficacia del diritto comunitario, tali provvedimenti, a seconda delle necessità dei singoli ambiti, potranno includere il principio stesso del ricorso a sanzioni penali, la definizione della fattispecie di reato – vale a dire degli elementi costitutivi della violazione – ed

---

5 Punto 51.
6 Punto 53.

eventualmente della natura e del livello delle sanzioni penali applicabili[7], o di altri elementi connessi con il diritto penale. Il collegamento con la base giuridica del TCE che giustifica misure del genere è l'esigenza specifica inerente a una data politica o libertà comunitaria, e anche qui la Commissione valuterà caso per caso, in funzione del fabbisogno, il grado dell'intervento comunitario nella sfera penale, privilegiando al massimo il ricorso a disposizioni orizzontali che travalichino il mero settore in causa. E dunque la libertà riconosciuta agli Stati membri in ordine alle sanzioni applicabili, ove l'efficacia del diritto comunitario lo richieda, può essere disciplinata eventualmente dal legislatore comunitario.

2. CONSEGUENZE DELLA SENTENZA DELLA CORTE

2.1. Situazione generale in seguito alla sentenza

11. Il chiarimento fornito dalla sentenza della Corte circa la ripartizione delle competenze fra il primo e il terzo pilastro determina la situazione seguente.

- Le disposizioni di diritto penale necessarie all'effettiva attuazione del diritto comunitario rientrano nel TCE. In tal modo viene posto fine al meccanismo di doppio testo (direttiva o regolamento e decisione-quadro) del quale ci si è più volte avvalsi in anni recenti. In altre parole, o il ricorso a una disposizione penale specifica alla materia in questione è necessaria per garantire l'efficacia del diritto comunitario, nel qual caso la norma viene adottata esclusivamente nel primo pilastro, oppure non risulta utile ricorrere al diritto penale a livello dell'Unione, o ancora esistono già disposizioni orizzontali sufficienti, e a livello europeo non vi è motivo di legiferare in modo specifico.

- Le disposizioni orizzontali di diritto penale volte a favorire la cooperazione giudiziaria e di polizia in senso lato, comprese le misure di reciproco riconoscimento delle decisioni di giustizia, quelle fondate il principio di disponibilità, oltre alle misure di armonizzazione del diritto penale in sede di creazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia non connesse con l'attuazione delle politiche o delle libertà fondamentali comunitarie, ricadono nel titolo VI del TUE. In concreto, si evince dalla sentenza della Corte che gli aspetti di diritto penale e di procedura penale che richiedono un trattamento orizzontale, di massima non rientrano nel diritto comunitario. E ciò vale in particolare per le questioni connesse con le norme generali di diritto penale e di procedura penale, oltre che per la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

2.2. Coerenza della politica penale dell'Unione

Se il legislatore comunitario può avvalersi del diritto penale per conseguire i propri obiettivi, ciò deve però avvenire alla duplice condizione che tale ricorso risulti necessario e coerente.

---

[7] In particolare con riferimento ai quattro livelli di armonizzazione delle sanzioni penali invalsi (applicati in base alle conclusioni del Consiglio GAI del 24-25 aprile 2002).

12. **Necessità.** Qualsiasi ricorso a misure in relazione con il diritto penale va motivato dalla necessità di rendere effettiva la politica comunitaria in questione. In linea di principio, infatti, la responsabilità della buona applicazione del diritto comunitario incombe agli Stati membri. In determinati casi è tuttavia opportuno inquadrare l'azione degli Stati membri precisando esplicitamente i) quali comportamenti facciano scattare un'incriminazione penale, ovvero ii) il tipo di sanzioni da applicare, ovvero iii) le altre misure correlate al diritto penale specifiche per un dato settore. I controlli della necessità dei provvedimenti, nonché del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità devono intervenire per ogni singola fase.

13. **Coerenza.** Le misure correlate col diritto penale adottate a livello comunitario su base settoriale devono rispettare la coerenza complessiva del dispositivo penale dell'Unione, sia esso adottato in forza del primo o del terzo pilastro, onde evitare disposizioni penali sparse e disparate. Nella misura in cui norme specifiche per un settore sembrassero necessarie per conseguire gli obiettivi del trattato CE, occorre esplicitare, se del caso, la relazione tra tali norme specifiche e la normativa orizzontale. Occorre altresì evitare che gli Stati membri o le persone interessate non si trovino soggette a obblighi contradditori. Nell'usare il proprio diritto di iniziativa, la Commissione baderà scrupolosamente a salvaguardare tale coerenza. Il Parlamento e il Consiglio dovrebbero a loro volta tener conto della stessa necessità nell'ambito della propria organizzazione interna.

2.3. Conseguenze della sentenza sugli atti adottati e sulle proposte pendenti.

14. Dalla sentenza della Corte si evince che le decisioni quadro riprese in allegato sono erronee interamente o in parte, giacché tutte le loro disposizioni o una parte di esse sono state adottate su una base giuridica errata. Vari ordini di motivi impongono di procedere rapidamente a regolarizzare tali testi, ripristinando basi giuridiche corrette. In primo luogo, anche ove i termini di ricorso siano scaduti, le istituzioni sono tenute a ristabilire la legalità. Tale dovere incombe in particolar modo alla Commissione, custode dei trattati e unica istituzione che disponga del potere di proposta per gli atti comunitari. Esso non è però meno stringente per il Parlamento europeo e per il Consiglio, cui compete adottare tali atti. Un'altra ragione è determinata dagli imperativi della certezza del diritto. L'errata base giuridica delle decisioni quadro potrebbe infatti rendere precarie, in alcuni casi, le leggi nazionali di attuazione.

15. La Commissione ha deciso di formare un ricorso per annullamento, il 23 novembre 2005, contro la decisione-quadro 2005/667/GAI del Consiglio, del 12 luglio 2005, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi. Si tratta dell'unico caso in cui, essendo ancora aperti i termini per procedere, la Commissione era in grado di proporre un ricorso per annullamento. Nel caso specifico, la Commissione ha ritenuto che la decisione in merito a tale ricorso completasse il pacchetto di misure confacenti, sotto il profilo giuridico, per regolarizzare la situazione della decisione-quadro in parola. Il ricorso infatti, avendo carattere conservativo, mira a garantire la legalità e la certezza del diritto necessarie. Il ricorso risulterà superato non appena sarà stata adottata la proposta volta a regolarizzare la base giuridica della decisione-quadro medesima.

16. La correzione del diritto vigente alla luce della sentenza può assumere varie forme. Una delle possibili impostazioni consisterebbe nel procedere a un riesame dei testi esistenti, all'unico scopo di renderli conformi alla ripartizione delle competenze fra il

primo e il terzo pilastro, quale discende dalla sentenza della Corte. In un caso del genere, la Commissione si asterrebbe dall'introdurre nelle proprie proposte disposizioni divergenti nella sostanza dagli atti adottati, anche ove essi non dovessero sembrarle soddisfacenti. Si tratta di una soluzione semplice e rapida. Essa permette di salvaguardare nella sostanza la legislazione comunitaria e di garantire la certezza del diritto rispetto a disposizioni giuridiche di rilievo ai fini della realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il Parlamento e il Consiglio dovrebbero a loro volta acconsentire a non rimettere in discussione la sostanza degli atti nel corso di questo specifico processo. Questa impostazione presuppone quindi un accordo preliminare fra le tre istituzioni.

17. Qualora non fosse possibile raggiungere tale accordo, la Commissione si avvarrebbe del proprio potere di proposta non solo per ripristinare le corrette basi giuridiche negli atti adottati, ma anche per privilegiare soluzioni sostanziali conformi alla sua valutazione dell'interesse comunitario.

18. Quanto alle proposte pendenti, questa alternativa non ha ragion d'essere. La Commissione introdurrà pertanto, nella misura necessaria, le opportune modifiche nelle proprie proposte. Queste seguiranno poi l'intero iter decisionale applicabile alla loro base giuridica.

19. L'elenco degli atti adottati e delle proposte pendenti potenzialmente investiti dalla sentenza è allegato alla presente comunicazione.

ALLEGATO

Elenco dei testi investiti dalla sentenza della CJCE nella causa C-176/03

Testo	Base giuridica da applicare (TCE)
Atti adottati	
Atto annullato: decisione-quadro 2003/80/GAI del Consiglio, del 27 gennaio 2003, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (GU L 29 del 5.2.2005, pag. 55)	**Articolo 175, paragrafo 1**[8]
Decisione-quadro 2000/383/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro (GU L 140 del 14.6.2000, pag. 1) e **decisione-quadro del Consiglio, del 6 dicembre 2001, che modifica la decisione-quadro 2000/383/GAI relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro** (GU L 329 del 14.12.2001, pag. 3)	**Articolo 123, paragrafo 4**
Decisione-quadro 2001/413/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti (GU L 149 del 2.6.2001, pag. 1)	**Articolo 57, paragrafo 2 e articolo 95**
Direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi da attività illecite (GU L 166 del 28.6.1991, pag. 77) **e decisione-quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei**	**Articolo 47, paragrafo 2 e articolo 95**

[8] Con questa base giuridica, la Commissione aveva presentato una proposta di direttiva relativa alla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale COM(2001) 139 del 13.3.2001 (GU C 180 E del 26.6.2001 e una proposta modificata COM(2002) 544).

proventi da reato (GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1)	
Direttiva volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali e **decisione-quadro del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali** (GU L 328 del 5.12.2002, pagg. 17 e 1)	**Articoli 61, lettera a) e 63, paragrafo 3 b)**
Decisione-quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato (GU L 192 del 31.7.2003 pag. 54)	**Articolo 95**
Decisione-quadro 2005/222/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione (GU L 69 del 16.3.2005, pag. 67)	**Articolo 95**
Direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni e **decisione-quadro 2005/667/GAI del Consiglio, del 12 luglio 2005, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi** (GU L 255 del 30.9.2005, pagg. 11 e 164)	**Articolo 80, paragrafo 2**

Proposte pendenti[9]	
Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità (TIF), (GU C 240 E del 28.8.2001, pag. 125)[10]	**Articolo 280, paragrafo 4**
Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle misure penali finalizzate ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale e **di decisione-quadro del Consiglio relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione delle violazioni della proprietà intellettuale** (COM(2005) 276 def.)	**Articolo 95**

9 Promemoria - Proposta di decisione-quadro del Consiglio sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia (proposta COM del 29.11.2001, GU C 75 E del 23.6.2002, pag. 269): il testo della decisione-quadro proposta è conforme alla ripartizione delle competenze tra pilastri quale risulta dalla sentenza 13.9.2005 della Corte. Ove si vogliano tuttavia prospettare sanzioni penali per lottare contro le discriminazioni, è necessaria una direttiva basata sull'articolo 13 TCE.
- Iniziativa della Repubblica ellenica in materia di prevenzione e repressione del traffico di organi e tessuti umani (GU C 100 del 26.4.2003, pag. 27), attualmente in sonno, nonché l'iniziativa della Repubblica federale di Germania sulla tutela penale contro comportamenti anticoncorrenziali fraudolenti o sleali in ordine all'aggiudicazione di appalti pubblici nell'ambito del mercato interno (GU C 253 del 4 settembre 2000, pag. 3).

10 Qui la situazione differisce, in quanto le convenzioni relative alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee non vengono direttamente messe in causa per effetto della sentenza. Ciò detto, nessuno degli strumenti (né la convenzione né i tre protocolli) è stato ratificato da tutti e venticinque gli Stati membri.

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2784

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 12 giugno 2007 (v. stampato Senato n. 1201)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(PRODI)

DAL MINISTRO PER LA SOLIDARIETÀ SOCIALE
(FERRERO)

DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(AMATO)

E DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(DAMIANO)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA
(MASTELLA)

CON IL MINISTRO PER I DIRITTI E LE PARI OPPORTUNITÀ
(POLLASTRINI)

CON IL MINISTRO DELLA SALUTE
(TURCO)

CON IL MINISTRO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
(DE CASTRO)

CON IL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE
(DI PIETRO)

E CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(PADOA SCHIOPPA)

—

Disposizioni penali contro il grave sfruttamento dell'attività lavorativa e interventi per contrastare lo sfruttamento di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica il 13 giugno 2007

DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

(Grave sfruttamento dell'attività lavorativa).

1. Dopo l'articolo 603 del codice penale è inserito il seguente:

« ART. 603-*bis*. – *(Grave sfruttamento dell'attività lavorativa).* – Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque recluti lavoratori, ovvero ne organizzi l'attività lavorativa, sottoponendo gli stessi a grave sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, anche non continuative, esercitate nei confronti del lavoratore sottoposto a condizioni lavorative caratterizzate da gravi violazioni di norme contrattuali o di legge ovvero a un trattamento personale degradante, connesso alla organizzazione e gestione delle prestazioni, è punito con la reclusione da tre a otto anni, nonché con la multa di euro 9.000 per ogni persona reclutata o occupata. La pena è aumentata se tra le persone reclutate o occupate di cui al precedente periodo vi sono minori degli anni diciotto o stranieri irregolarmente soggiornanti.

La condanna per il delitto di cui al primo comma comporta:

a) l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, per il periodo di un anno;

b) la perdita del diritto di beneficiare di qualsiasi agevolazione, finanziamento, premio, restituzione e sostegno regionale, delle province autonome, nazionale e comunitario per l'anno o la campagna a cui si riferisce l'illecito accertato e la revoca dei suddetti benefici già concessi per il medesimo anno o campagna. Nel settore agricolo si applicano, a tale fine, l'articolo 33 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, e successive modificazioni, e l'articolo 3, comma 5, della legge 23 dicembre 1986, n. 898;

c) ove si accerti l'occupazione di almeno un lavoratore straniero irregolarmente soggiornante sul territorio nazionale, la sospensione delle attività dell'unità produttiva interessata per un mese, con esclusione delle attività concernenti cicli biologici agricoli o di allevamento del bestiame ».

2. All'articolo 380, comma 2, lettera *d)*, del codice di procedura penale, le parole: « e delitto di iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile previsto dall'articolo 600-*quinquies* » sono sostituite dalle seguenti: « delitto di iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile previsto dall'articolo 600-*quinquies* e delitto di grave sfruttamento dell'attività lavorativa previsto dall'articolo 603-*bis* ».

ART. 2.

(Disciplina sanzionatoria).

1. All'articolo 22 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 12 è sostituito dal seguente:

« *12.* Il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri irregolarmente soggiornanti è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno, nonché con l'ammenda di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato. Al datore di lavoro domestico non organizzato in forma di impresa, nei casi di cui al primo periodo, si applica la sola ammenda da 3.000 a 5.000 euro, qualora siano impiegati contestualmente non più di due lavoratori »;

b) dopo il comma 12 sono inseriti i seguenti:

« *12-bis.* Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il datore di lavoro che

occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri irregolarmente soggiornanti, usufruendo dell'intermediazione abusiva di cui all'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa di 7.000 euro per ogni lavoratore impiegato.

12-ter. Il luogo di lavoro ove sia occupato il lavoratore straniero che versi nelle condizioni di cui al comma 12-*bis* può essere sottoposto al sequestro preventivo di cui all'articolo 321 del codice di procedura penale ».

2. La condanna per il delitto di cui all'articolo 22, comma 12-*bis*, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, introdotto dal comma 1 del presente articolo, comporta le pene accessorie di cui all'articolo 603-*bis*, secondo comma, del codice penale, introdotto dall'articolo 1 della presente legge.

3. All'articolo 25-*quinquies* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 1, lettera *b)*, le parole: « e 600-*quinquies* » sono sostituite dalle seguenti: « 600-*quinquies* e 603-*bis* »;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *1-bis*. La sanzione pecuniaria di cui alla lettera *c)* del comma 1 si applica all'ente anche in relazione al delitto di cui all'articolo 22, comma 12-*bis*, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 »;

c) al comma 2, dopo le parole: « lettere *a)* e *b)*, » sono inserite le seguenti: « e nel comma 1-*bis* »;

d) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« *2-bis*. Per i delitti di cui all'articolo 603-*bis* del codice penale e di cui all'articolo 22, comma 12-*bis*, del testo unico di

cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, è esclusa in ogni caso dall'ambito delle sanzioni interdittive di cui all'articolo 9, comma 2, la sospensione delle attività concernenti cicli biologici agricoli o di allevamento del bestiame ».

4. Le sanzioni amministrative pecuniarie previste per le infrazioni concernenti un rapporto di lavoro che riguardi un lavoratore straniero irregolarmente soggiornante sono raddoppiate.

ART. 3.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale.*

Sistema LEGGI D'ITALIA Leggi d'Italia

D.Lgs. 25-7-1998 n. 286
Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.
Pubblicato nella Gazz. Uff. 18 agosto 1998, n. 191, S.O.

(giurisprudenza di legittimità)

22. *Lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato.*

(*Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 20*; *legge 30 dicembre 1986, n. 943, artt. 8, 9 e 11*; *legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 3, comma 13*)

1. In ogni provincia è istituito presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo uno sportello unico per l'immigrazione, responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato ed indeterminato.

2. Il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con uno straniero residente all'estero deve presentare allo sportello unico per l'immigrazione della provincia di residenza ovvero di quella in cui ha sede legale l'impresa, ovvero di quella ove avrà luogo la prestazione lavorativa:

a) richiesta nominativa di nulla osta al lavoro;

b) idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero;

c) la proposta di contratto di soggiorno con specificazione delle relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese di ritorno dello straniero nel Paese di provenienza;

d) dichiarazione di impegno a comunicare ogni variazione concernente il rapporto di lavoro.

3. Nei casi in cui non abbia una conoscenza diretta dello straniero, il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia può richiedere, presentando la documentazione di cui alle lettere *b*) e *c*) del comma 2, il nulla osta al lavoro di una o più persone iscritte nelle liste di cui all'articolo 21, comma 5, selezionate secondo criteri definiti nel regolamento di attuazione.

4. Lo sportello unico per l'immigrazione comunica le richieste di cui ai

commi 2 e 3 al centro per l'impiego di cui all'*articolo 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, competente in relazione alla provincia di residenza, domicilio o sede legale. Il centro per l'impiego provvede a diffondere le offerte per via telematica agli altri centri ed a renderle disponibili su sito INTERNET o con ogni altro mezzo possibile ed attiva gli eventuali interventi previsti dall'*articolo 2 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181*. Decorsi venti giorni senza che sia stata presentata alcuna domanda da parte di lavoratore nazionale o comunitario, anche per via telematica, il centro trasmette allo sportello unico richiedente una certificazione negativa, ovvero le domande acquisite comunicandole altresì al datore di lavoro. Ove tale termine sia decorso senza che il centro per l'impiego abbia fornito riscontro, lo sportello unico procede ai sensi del comma 5.

5. Lo sportello unico per l'immigrazione, nel complessivo termine massimo di quaranta giorni dalla presentazione della richiesta, a condizione che siano state rispettate le prescrizioni di cui al comma 2 e le prescrizioni del contratto collettivo di lavoro applicabile alla fattispecie, rilascia, in ogni caso, sentito il questore, il nulla osta nel rispetto dei limiti numerici, quantitativi e qualitativi determinati a norma dell'articolo 3, comma 4, e dell'articolo 21, e, a richiesta del datore di lavoro, trasmette la documentazione, ivi compreso il codice fiscale, agli uffici consolari, ove possibile in via telematica. Il nulla osta al lavoro subordinato ha validità per un periodo non superiore a sei mesi dalla data del rilascio.

6. Gli uffici consolari del Paese di residenza o di origine dello straniero provvedono, dopo gli accertamenti di rito, a rilasciare il visto di ingresso con indicazione del codice fiscale, comunicato dallo sportello unico per l'immigrazione. Entro otto giorni dall'ingresso, lo straniero si reca presso lo sportello unico per l'immigrazione che ha rilasciato il nulla osta per la firma del contratto di soggiorno che resta ivi conservato e, a cura di quest'ultimo, trasmesso in copia all'autorità consolare competente ed al centro per l'impiego competente.

7. Il datore di lavoro che omette di comunicare allo sportello unico per l'immigrazione qualunque variazione del rapporto di lavoro intervenuto con lo straniero, è punito con la sanzione amministrativa da 500 a 2.500 euro. Per l'accertamento e l'irrogazione della sanzione è competente il prefetto.

8. Salvo quanto previsto dall'articolo 23, ai fini dell'ingresso in Italia per motivi di lavoro, il lavoratore extracomunitario deve essere munito del visto rilasciato dal consolato italiano presso lo Stato di origine o di stabile residenza del lavoratore.

9. Le questure forniscono all'INPS e all'INAIL, tramite collegamenti telematici, le informazioni anagrafiche relative ai lavoratori extracomunitari ai quali è concesso il permesso di soggiorno per motivi di lavoro, o comunque idoneo per l'accesso al lavoro, e comunicano altresì il rilascio dei permessi concernenti i familiari ai sensi delle disposizioni di cui al titolo IV; l'INPS, sulla base delle informazioni ricevute, costituisce un «Archivio

anagrafico dei lavoratori extracomunitari», da condividere con altre amministrazioni pubbliche; lo scambio delle informazioni avviene in base a convenzione tra le amministrazioni interessate. Le stesse informazioni sono trasmesse, in via telematica, a cura delle questure, all'ufficio finanziario competente che provvede all'attribuzione del codice fiscale (205).

10. Lo sportello unico per l'immigrazione fornisce al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il numero ed il tipo di nulla osta rilasciati secondo le classificazioni adottate nei decreti di cui all'articolo 3, comma 4 (206).

11. La perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario ed ai suoi familiari legalmente soggiornanti. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore a sei mesi. Il regolamento di attuazione stabilisce le modalità di comunicazione ai centri per l'impiego, anche ai fini dell'iscrizione del lavoratore straniero nelle liste di collocamento con priorità rispetto a nuovi lavoratori extracomunitari.

12. Il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato, è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato (207).

13. Salvo quanto previsto per i lavoratori stagionali dall'articolo 25, comma 5, in caso di rimpatrio il lavoratore extracomunitario conserva i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati e può goderne indipendentemente dalla vigenza di un accordo di reciprocità al verificarsi della maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, anche in deroga al requisito contributivo minimo previsto dall'*articolo 1, comma 20, della legge 8 agosto 1995, n. 335*.

14. Le attribuzioni degli istituti di patronato e di assistenza sociale, di cui alla *legge 30 marzo 2001, n. 152*, sono estese ai lavoratori extracomunitari che prestino regolare attività di lavoro in Italia.

15. I lavoratori italiani ed extracomunitari possono chiedere il riconoscimento di titoli di formazione professionale acquisiti all'estero; in assenza di accordi specifici, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la commissione centrale per l'impiego, dispone condizioni e modalità di riconoscimento delle qualifiche per singoli casi. Il lavoratore extracomunitario può inoltre partecipare, a norma del presente testo unico, a tutti i corsi di formazione e di riqualificazione programmati nel territorio della Repubblica.

16. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli statuti e delle relative norme di attuazione [(208)].

---

(205) Comma così modificato dall'*art. 80, comma 11, L. 27 dicembre 2002, n. 289*.

(206) La Corte costituzionale, con ordinanza 11-31 luglio 2002, n. 419 (Gazz. Uff. 7 agosto 2002, n. 31, serie speciale), ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 10, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 25 secondo comma, e 101 della Costituzione.

(207) Vedi, anche, il *comma 6 dell'art. 33, L. 30 luglio 2002, n. 189* e il *comma 6 dell'art. 1, D.L. 9 settembre 2002, n. 195*, come modificato dalla relativa legge di conversione.

(208) Articolo così sostituito dal *comma 1 dell'art. 18, L. 30 luglio 2002, n. 189*. Vedi, anche, l'art. 38 della stessa legge. Per la definizione della modulistica dello Sportello unico per l'immigrazione vedi, anche, il *D.M. 31 marzo 2006*.

Copyright 2006 Wolters Kluwer Italia Professionale S.p.A. All rights reserved.

XV Legislatura - Ultimi volumi pubblicati

51 Il programma europeo di navigazione satellitare Galileo - *2 giugno 2007*

52 Il dibattito sul futuro dell'Europa (*recenti sviluppi*) - *8 giugno 2007*

53 Incontro parlamentare sul futuro dell'Europa, Bruxelles, 11 e 12 giugno 2007 - Gli interventi dei rappresentanti italiani - *19 giugno 2007*

54 Il dibattito sul futuro dell'Europa in vista del Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007 *20 giugno 2007*

55 Consiglio europeo Bruxelles, 21 e 22 giugno 2007 - Conclusioni della Presidenza - *Documenti comunitari - 25 giugno 2007*

56 Atto comunitario n. 16 - Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un quadro per la protezione del suolo e che modifica la direttiva 2004/35/CE - *3 luglio 2007*

57 Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti (COM (2005) 667 def., del 21 dicembre 2005) - *6 luglio 2007*

58 La Strategia europea in materia di rifiuti speciali - *6 luglio 2007*

59 Il progetto di mandato alla Conferenza intergovernativa per la riforma dei Trattati europei - *16 luglio 2007*

60 La politica agricola dell'Unione europea: nuovi sviluppi (audizione del Commissario europeo per l'agricoltura) - *17 luglio 2007*

61 Progetto di Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea - *Documenti comunitari - 26 luglio 2007*

62 Conferenza dei Presidenti delle Commissioni affari interni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea, dei Paesi candidati all'adesione e del Parlamento europeo: Lisbona, 9 e 10 settembre 2007 - *1° agosto 2007*

63 Contenzioso e precontenzioso dell'Italia con l'Unione europea - Situazione al 30 giugno 2007 *1° agosto- 2007*

64 Atto comunitario n. 22 - Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e recante modifica di alcuni regolamenti COM (07) 372 def. - *17 settembre 2007*

65 Atto comunitario n. 24 - Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2006 (COM (07) 373 def.) - *24 settembre 2007*

66 Riunione interparlamentare sui cambiamenti climatici (Parlamento europeo, 1° - 2 ottobre 2007) - *27 settembre 2007*

67 Il Parlamento europeo nel progetto di Trattato - Il Parlamento europeo nel progetto di Trattato - *4 ottobre 2007*

68 Documento di consultazione per la riforma del bilancio comunitario (SEC (2007) 1188 def.) - *4 ottobre 2007*

69 Atti preparatori della legislazione dell'Unione europea - *settembre 2007*

70 Progetto di Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea (5 ottobre 2007) - *11 ottobre 2007*

71 Il Parlamento europeo nel progetto di Trattato - *17 ottobre 2007*

72 Atti comunitari nn. 25, 26, 27 e 28 - Energia elettrica e gas: terzo pacchetto legislativo dell'Unione europea - *22 ottobre 2007*

73 Atto comunitario n. 31 - Libro bianco sullo sport - *22 novembre 2007*